

Betreuungskosten: empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung; im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums - Anhang Bezirksanalysen

Haase, Dieter; Witzel, Andreas; Ackermann, Annelen; Medjedović, Irena

Postprint / Postprint

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haase, D., Witzel, A., Ackermann, A., & Medjedović, I. (2003). *Betreuungskosten: empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung; im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums - Anhang Bezirksanalysen*. Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47430-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

ANHANG

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	ii
Tabellenübersicht für alle Bezirksanalysen	iii
I Bezirksanalysen	4
I. Auswertung Aurich	4
1 Bezirksspezifische Daten	4
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	10
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	13
II. Auswertung Braunschweig	18
1 Bezirksspezifische Daten	18
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	25
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	26
III. Auswertung Bremervörde	28
1 Bezirksspezifische Daten	28
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	34
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	36
IV. Auswertung Goslar	40
1 Bezirksspezifische Daten	40
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	46
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	48
V. Auswertung Hannover	52
1 Bezirksspezifische Daten	52
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	59
3 Zusammenfassung der qualitativen Auswertung	61
VI. Auswertung Jever	68
1 Bezirksspezifische Daten	68
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	71
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	71
VII. Auswertung Meppen	74
1 Bezirksspezifische Daten	74
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	78
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	79
VIII. Auswertung Oldenburg	82
1 Bezirksspezifische Daten	82
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	90
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	90
IX. Auswertung Osnabrück	93
1 Bezirksspezifische Daten	93
2 Ergänzende Daten aus den Interviews	100
3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	103

X.	Auswertung Sulingen	105
1	Bezirksspezifische Daten	105
2	Ergänzende Daten aus den Interviews	112
3	Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	112
XI.	Auswertung Vechta	116
1	Bezirksspezifische Daten	116
2	Ergänzende Daten aus den Interviews	122
3	Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	124
XII.	Auswertung Wolfsburg	129
1	Bezirksspezifische Daten	129
2	Ergänzende Daten aus den Interviews	135
3	Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung	137
II	Kategoriensystem	141
A	Kodierung nach „Betreungsverfahren“	141
B	Kodierung nach „Betreuerpool“	146
C	Kodierung nach „Führen von Betreuungen“	147
D	Kodierung nach „Kosten (explizit)“	147
D	Kodierung nach „System des Betreuungsrechts“	148
E	Extrakode „Selbstverständnis“	148
F	Extrakode „Kontextdaten“	148
G	Kodierung nach Fallmerkmalen / Variablen	148
III	Leitfäden	151
	Leitfaden Richter	151
	Leitfaden Rechtspfleger	155
	Leitfaden Betreuungsbehörde	158
	Leitfaden Vereinsbetreuer	162
	Leitfaden Berufsbetreuer	166

Tabellenübersicht für alle Bezirksanalysen

Tabelle 1 Aufwendungen der Landeskasse

Tabelle 2 Steigerungsraten

Tabelle 3 Bestandszahlen Betreuungen

Tabelle 4 Steigerungsraten

Tabelle 5 Neu angeordnete Betreuungen

Tabelle 6 Steigerungsraten

Tabelle 7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

Tabelle 8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

Tabelle 9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

Tabelle 10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

Tabelle 11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

BEZIRKSANALYSEN

I. Auswertung Aurich

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Aurich ständig und überproportional gestiegen. Betrug Ende 1997 die Ausgaben noch 127.096 €, so stiegen sie 1999 auf annähernd 200.000 € und schließlich bis auf über 537.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle I-1).

Tabelle I-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1997	1998	1999	2000	2001
	€	€	€	€	€
Nds	19.398.952	23.766.531	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Aurich	127.096	154.781	199.730	370.499	537.270

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren seit 1997 eine starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich abwechselnd sowohl im mittleren als auch im oberen zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist jedoch die Steigerungsrate in den beiden Jahren 2000 und 2001, davon insbesondere die in 2000. Während der Ausgabenanstieg in 1999 noch 29% betrug, erhöhte er sich im darauffolgenden Jahr auf 85,5 %, um in 2001 nochmals um 45% zuzulegen. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 169%, es fand also nahezu eine Verdreifachung der Ausgaben in dieser relativ kurzen Zeitspanne von nur drei Jahren statt (vgl. Tabelle I-2).

Tabelle I-2 Steigerungsraten

	1998	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%	%
Nds	22,5	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Aurich	21,8	29	85,5	45	169

Von Interesse ist, wodurch sich dieser enorme Anstieg der Kosten erschließt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (898) bis 2001 (1050), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 16,9% entspricht. Damit ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lässt sich daraus allein der überproportionale Anstieg der Ausgaben (169%) im gleichen Zeitraum nicht erklären.

Tabelle I-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Aurich	898	991	1.050

Tabelle I-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Aurich	15,9	10,4	6	16,9

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang - jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert - erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneordnungen vermittelt ein einheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1999 (176) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 245 zu erreichen (vgl. Tabelle I-5)

Tabelle I-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Aurich	176	186	245

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (7,3) bis 2001 (31,7) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle I-6).

Tabelle I-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10	41,4
AG Aurich	7,3	5,7	31,7	39,2

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine stetig, insbesondere in 2001 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuaneordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 142 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 80,7 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 14,8% auf, wobei ins Auge fällt, dass sich dies ausschließlich auf freie Berufsbetreuer bezieht und vom AG Aurich keine Vereinsbetreuer bestellt worden sind (vgl. Tabelle I-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (64%) erkennbar zurückging, ist der an freien Berufsbetreuern auffallend stark auf 29,6% von 14,8% im Vorjahr angewachsen. In diesem Bereich kam es zu einer Verdoppelung der Anteile (vgl. Tabelle I-7).

In 2001 ist wieder eine Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (66,5%). Die Quote der freien Berufsbetreuer stieg nochmals leicht auf 29,8%, so dass nunmehr insgesamt 163 ehrenamtlichen Betreuungen 73 berufliche Betreuungen gegenüberstehen (vgl. Tabelle I-7).

Tabelle I-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Aurich	Nds	AG Aurich	Nds	AG Aurich
Familienangeh.	9.468	129	13.182	112	14.881	152
in %	56,5	73,3	61,2	60,2	62,8	62
sonstige	2.246	13	2.112	7	2.159	11
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	7,4	9,8	3,8	9,1	4,5
insgesamt	11.714	142	15.294	119	17.040	163
in %	69,9	80,7	71,0	64	71,9	66,5

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Aurich	Nds	AG Aurich	Nds	AG Aurich
Berufsbetreuer	3.700	26	4.173	55	4.625	73
in %	22,1	14,8	19,4	29,6	19,5	29,8
Vereinsbetreuer	940	0	1.676	0	1.623	0
in %	5,6	0	7,8	0	6,9	0
insgesamt	5.055*	26*	6.256*	55*	6.663*	73*
in %	30,1	14,8	29,0	29,6	28,1	29,8

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern, zzgl. 8 (1999), 12 (2000) bzw. 9 (2001)
Behördenbetreuungen

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen überaus stark verschoben haben. Der Einschnitt erfolgte mit dem Jahr 2000 und setzte sich verlangsamt in 2001 fort, was für sich genommen einen ersten Ansatzpunkt für die Erklärung der Kostensteigerung liefern könnte (vgl. Tabelle I-8, Tabelle I-9).

Tabelle I-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Aurich	80,7	64	66,5

Tabelle I-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Aurich	14,8	29,6	29,8

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren einen Rückgang von über 14% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein Anteils-Zuwachs von 15% festzustellen. Die Abnahme ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Zunahme der Berufsbetreuungen.

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner massiv gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen.

Bereits der erste Blick darauf verdeutlicht, dass in dieser Sparte ausschließlich freie Berufsbetreuer mit neuen Betreuungen betraut worden sind. Das legt den Schluss nahe, dass im Bezirk des AG Aurich keine Betreuungsvereine vorhanden sind und daher nur auf freie Berufsbetreuer zurückgegriffen werden kann.

Der deutliche Anstieg von Verfahren mit freien Berufsbetreuern kann zusammen mit ihrem durchgängig hohen Anteil von 2000 an somit als aussagekräftiger Indikator für die Kostenexplosion herangezogen werden, zumal in den beiden Jahren 2000 und 2001 ein überaus starker Ausgabenzuwachs zu verzeichnen ist, der besonders evident in 2000 mit 85,5% zum Ausdruck kommt (vgl. Tabelle I-2).

Ein weiteres Indiz für die überproportionalen Aufwendungen kann in der Einführung der pauschalierten Abrechnung gesehen werden.

Seit dem Jahr 2000 wird vom AG Aurich der Weg der Vergütungspauschalierung bei freien Berufsbetreuern beschritten, der bereits Ende 1998 durch eine Arbeitsgruppe beim Landgerichtes Oldenburg geebnet worden ist. Danach können diese Betreuer alle von ihnen geführten Betreuungen, soweit es sich um mittellose Betroffene handelt, generell pauschalieren und abrechnen. Das Pauschalierungsmodell geht von vier Zeitstufen aus, in denen je nach Stundensatz unterschiedliche Pauschalbeträge zugrunde gelegt werden.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. Tabelle I-3, Tabelle I-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechsellpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Aurich im Bereich der Betreuerwechsel eine konstant steigende Tendenz. Während es in 1999 nur zu 15 Umwandlungen kam, stieg deren Zahl auf 20 im Jahre 2000, um sich in 2001 (42) nochmals mehr als zu verdoppeln (vgl. Tabelle I-10).

Tabelle I-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Aurich	15	20	42

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Aurich	Nds / AG Aurich	Nds / AG Aurich
Familienangeh.	1.182 / 4	925 / 12	871 / 7
sonstige	833 / 0	826 / 1	987 / 5
Ehrenamtl. Berufsbetreuer	1.095 / 10	1.253 / 6	1.310 / 30
Vereinsbetreuer	451 / 0	511 / 0	911 / 0
Behördenbetreuer	82 / 1	52 / 1	65 / 0

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem geringem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 lediglich 1,7%, ist im darauffolgenden Jahr eine leichte Zunahme auf 2% festzustellen, um schließlich in 2001 auf noch niedrigem Niveau auf immerhin 4% zu steigen (vgl. Tabelle I-11).

Der steigende Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 2001 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird. Denn zum

einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Tabelle I-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Aurich	Nds / AG Aurich	Nds / AG Aurich
Bestand	92.823 / 898	102.747 / 991	108.036 / 1.050
Betreuerwechsel	3.643 / 15	3.567 / 20	4.144 / 42
Anteil in %	3,9% / 1,7%	3,5% / 2%	3,8% / 4%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Aurich	Nds / AG Aurich	Nds / AG Aurich
Familienangeh.	1.182 / 4	925 / 12	871 / 7
in %	1,3% / 0,5%	0,9% / 1,2%	0,8% / 0,7%
sonstige	833 / 0	826 / 1	987 / 5
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 0%	0,8% / 0,1%	0,9% / 0,5%
insgesamt in %	2,2% / 0,5%	1,7% / 1,3%	1,7% / 1,2%

Von den im Jahr 2001 insgesamt durchgeführten 42 Umwandlungen entfallen allein 30 auf Wechsel hin zu Berufsbetreuern, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet.

Ausgehend von 0,5% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 1,2% aus, womit er gegenüber 2000 sogar noch leicht gesunken ist.

Ferner zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass es hier fast zu einer Angleichung gekommen ist.

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

a) Kein Betreuungsverein

„Und wie gesagt, einen Verein haben wir nicht. Ich denke, für die Vereine ist es auch schwieriger geworden, sich zu gründen und ja natürlich ist das ja auch eine finanzielle Kiste. Die Mittel sind ja auch flöten gegangen für die Förderung der Vereine. Und hier hat sich eigentlich auch nie was getan auch so von den Wohlfahrtsverbänden oder sonst was. Überhaupt nicht, dass irgendjemand mal dort initiativ geworden ist oder sonst was. Ganz zu Anfang mal haben sich aber ganz schnell wieder zurückgezogen. Habe ich dann mal so von der AWO, DAK mal so ein paar Anschreiben und die haben sich dann auch intensiver mit der Materie

beschäftigt, sind dann aber scheinbar zu dem Ergebnis gekommen, dass sie es dann doch nicht machen und da tut sich also recht wenig." (Betrst)

b) Betreuungstelle

Personelle Ausstattung: „Eine Person A 11 für gut 90.000 DM im Monat.“ und mit Einführung des Betreuungsrechts 1992 schon tätig.

„Es kommt vor, dass auch Berufsbetreuer einen bestimmten Fall nicht unbedingt übernehmen wollen. So dann bin ich das letzte Glied in der Kette als Betreuungsbehörde und dann sagt der Richter, gut wenn wir dann keinen haben, dann muss die Betreuungsstelle. Ich selber führe etwa noch so 35 Betreuungen.“ (Betrst)

c) Berufsbetreuer

Anteil am Gesamtspektrum der Betreuungen: „Ich habe hier im Altkreis Aurich deckungsgleich mit dem Amtsgerichtsbezirk Aurich, wie gesagt ich habe auch das Glück hier nur ein Amtsgericht zu haben, hat schon Vorteile, habe ich 14 Berufsbetreuer, die dürften sich etwa 300 Fälle teilen. Und das hieße so 1/4 würde ich mal sagen.“ „Und ich für mich auch so im Moment bei 14 so die Höchstgrenze sehe,“ (Betrst) Der Richter spricht von 13 Berufsbetreuern, die zusammen etwa 273 Fälle übernommen hätten, was ungefähr 20-30% der Betreuungen ausmachen würde.

„Einige haben ein paar mehr Fälle, die könnten im Grunde genommen dann auch statt 25, da hatten wir mal so den Rahmen, plus minus drei.“ (Betrst)

„Ja, nebenberuflich Tätige in dem Sinne eigentlich nicht. Aber nicht so Abhängige sage ich einmal. Das heißt der Ehemann verdient. Ist schon ein Unterschied. Das sagen die auch. Einige müssen oder die Meisten, gut 2/3 davon leben davon. Ich habe aber auch welche, gerade bei Frauen wo die sagen, nein 20 Fälle reicht mir, ich mache es im Grunde genommen Teilzeit. Insofern muss man die 14, wenn ich die Zahl 14 sage, muss man das relativieren. Das sind nicht alle Vollzeitkräfte. Das würden die auch nicht sein, wenn die angestellt wären. Dann liegen die halt bei 20 Stunden oder 19, 25 wie auch immer.“ (Betrst)

„Es sind ungefähr die Hälfte, die quasi Alleinverdiener sind, die davon auch leben und die auch entsprechend sagen ich möchte mehr haben oder wie auch immer – ich muss mehr haben und die anderen sagen ne, ich will gar nicht mehr haben, das reicht mir so, ich habe 15 Sachen mehr will ich nicht und die Zeiten reduzieren sich auch entsprechend.“ (Rpfl)

Berufsbilder:

„Ich habe überwiegend Sozialpädagogen. Überwiegend auch Frauen. Ich meine von den 14 dürften 12 glaube ich in der Vergütungsstufe 3 sein und zweit in der mittleren. Dabei muss ich sagen, eine die fällt raus in nächster Zeit (...). Und, gut die wird irgendwann raus sein. Wie gesagt, über 90 % dann Sozialpädagogen.“

Die befragte Berufsbetreuerin: Sie ist Sozialpädagogin. „Also, ich hab 23 Fälle und könnte damit nicht überleben. Ich überlebe nur, weil ich auch aus anderen Quellen noch lebe, sozusagen mit familiärer Unterstützung. (...) Ich mach sie [=die Tätigkeit] hauptberuflich, aber es ist 'ne halbe Stelle sozusagen. Also nach der pauschalen Abrechnung bin ich etwa halbtags beschäftigt. Da tja, wenn ich da hochrechne,

müsste ich mindestens doppelt so viele Fälle haben, um ja, ja um davon leben zu können, auch einigermaßen gut leben zu können.”

Die Arbeit mache etwa 5 Stunden pro Tag aus.

d) Behördenbetreuungen

Betreuungsstelle: „Es kommt vor, dass auch Berufsbetreuer einen bestimmten Fall nicht unbedingt übernehmen wollen. So dann bin ich das letzte Glied in der Kette als Betreuungsbehörde und dann sagt der Richter, gut wenn wir dann keinen haben, dann muss die Betreuungsstelle. Ich selber führe etwa noch so 35 Betreuungen.”

e) Ehrenamtliche

„Also sagen muss man auch, dass dies hier bei uns noch ein ländlicher Bezirk ist, dass wir im Grunde genommen, wenn Leute bereit sind, halt die Betreuung für ihre Verwandten, ihre Eltern usw. zu übernehmen, dass das auch so noch recht gut läuft. Es ist nur eben so, dass wenn jemand nicht bereit ist oder wenn innerhalb der Familien ein bisschen Meinungsverschiedenheiten sind, dass man schon das absieht, dass der eine sagt, nein, wenn ich das mache, dann kriege ich nur Ärger mit dem, dann will er das nicht. Dass man dann halt doch dann einen Profi nimmt. Ansonsten sind wir so in der Regel noch relativ gut bedient mit Ehrenamtlichen. Dieses muss ich schon an sich sagen.“

f) Pauschalierung

„Ja, es ist so, die Pauschalierung ist ja nun Sache auch des Betreuers, wenn er möchte oder nicht möchte. Gut die Hälfte der Betreuer macht es bei uns.” (Rpfl.); und zwar Oldenburger Modell.

„In meinem Fall ist es noch sinnvoll, weil das Mischungsverhältnis stimmt. Das könnte sich natürlich verschieben, dass ich dann eben sage, ne, also jetzt habe ich mehrere ganz schwere Fälle übernommen, die sind einfach nicht gedeckt, ist nicht gedeckt durch die Pauschalierung, das geht so nicht. Ich muss das anders abrechnen oder bin da selber ehrenamtlich tätig, sozusagen.” (Bbetr) Sie habe ein Mischungsverhältnis von 50/50.

g) Gericht

Richter seit 1994 in Betreuungssachen tätig.

Rechtspfleger seit 10 Jahren tätig.

h) Sonstiges

Anteil der mittellosen Betreuten am Gesamtspektrum: „Ich würde sagen, grob geschätzt zwischen 80 % und 90 %. Ich gehe ungefähr davon aus, dass also mindestens 10 % bis 20 %, aber es schwankt immer, vermögend sind. (Rpfl)

„Oh, das ist jetzt eine Frage, die bekomme ich nicht so direkt mit, immer nur halt wenn ich alte Akten sehe und dann frage ich den Rechtspfleger wo er die Entschädigung nun hergenommen hat, also ich schätze einen Prozentsatz der Mittellosen sehr hoch ein. Er dürfte bei 80 oder 90 % liegen in dem Bereich, könnte ich mir vorstellen. (Richter)

Aufwandspauschale für Ehrenamtliche: „60 % bis 70 %, also genau kann ich es nicht sagen. 60 % bis 70 % der Ehrenamtlichen machen also mindestens diese Pauschale geltend.“ (Rpfl)

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Rechtsbewusstsein:

Eine Vielzahl von Anträgen komme aus den Krankenhäusern und Heimen. Genehmigungspflichtige Maßnahmen (OP, PEG-Sonde, unterbringungsähnliche Maßnahmen) seien der Anlass, Betreuungen – und häufig sogar umfassende Betreuungen – einzurichten. Hier habe eine Zunahme stattgefunden, was das Resultat was Resultat eines gesteigerten Problembewusstseins der Einrichtungsleitungen sei. Die Sensibilisierung der Einrichtungen habe über vermehrte Informationsarbeit seitens des Gerichtes und der Betreuungsbehörde stattgefunden.

Hinzu kommt, dass in diesen Fällen und aus dem gleichen Grund auch ein Anstieg der Erweiterungen festzustellen sei. „Sie fangen irgendwo bei einer Betreuung an, nur die Vermögenssorge. Dauert nicht lange, dann wird erweitert. (..) Wie gesagt, es sind, das war auch irgendwo logisch, nur Heimverträge abzuschließen oder mit der Pflegeversicherung angefangen. Das hat sich ganz schnell erweitert.“

Während für die PEG-Sonde eine Betreuung als notwendig gesehen wird, wird für das Abschließen von Heimverträgen vorgeschlagen, dass Ehepartner dies übernehmen könnte bzw. die Vorsorgevollmacht dort greifen könnte.

Klientel:

Weit mehr als die Hälfte der Klientel würden die Demenzerkrankungen stellen. Daneben gebe es die Großgruppen psychische Erkrankungen und Alkoholerkrankungen. Bei den Altersdementen wie auch bei den Jüngeren sei ein Anstieg zu verzeichnen, wobei bei Letzteren dieser auffallend hoch sei und auch anhalten werde.

Betreuungsaufwand:

Mit dem Anstieg der Fälle gehe auch eine Anstieg des Betreuungsaufwandes pro Fall einher. Die „jungen Leute“, d.h. insbesondere die Sucht- und Psychisch Kranken, seien – im Unterschied zu den Altersdementen, die höchstens anfangs eine arbeitsintensive Krisenphase von bis zu 6 Monaten hätten – kontinuierlich „sehr sehr arbeitsintensiv“. Z.B. könne die Betreuung Suchtkranker nicht nur eine rechtliche Betreuung sein, sondern stelle sich praktisch als direkte Hilfe dar. Der Betreute nehme den Betreuer sehr in Anspruch, was mit seiner Uneinsichtigkeit in die Krankheit zusammenhinge: „Der Alkoholiker trinkt weiter und ich als Betreuer bin dann verpflichtet zu gucken, Mensch krampft der möglicherweise, in welcher Ecke liegt er gerade und müsste er vielleicht auch eingewiesen werden und ja (...) Aber ich kann ihn ja nun nicht 24 Stunden begleiten und ich weiß nicht, was er in der Zeit tun wird, wenn ich ihn nicht sehe. (...) Und ich als Betreuer mach mich ja auch mit abhängig, weil der Betreute verlässt sich doch darauf, wenn's ihm richtig schlecht geht, da wird meine Betreuerin schon kommen, die wird mich finden und einweisen. Ich brauch da selber gar nicht mehr drauf achten. Ist ja jetzt geregelt sozusagen. Das ist eine weitere Gefahr.“ Da es den Alkoholkranken meist an der

Krankheitseinsichtigkeit und dem Willen zur Änderung fehle, könne man in den meisten Fällen nichts ändern. D.h. dann aber auch, dass sie langfristig in der Betreuung bleiben.

Während die Einschränkung von Aufgabenkreisen praktisch nicht beantragt werden, komme es häufig zu Erweiterungen der Aufgabenkreise. Den Hauptteil mache die Erweiterung auf die Brief- und Fernmeldeangelegenheiten aus, häufig gebe es auch Beantragungen eines Einwilligungsvorbehaltes im Bereich der Vermögenssorge, und ebenfalls häufig sei die Erweiterung unterbringungsähnliche Maßnahmen. Drastisch sei auch die folgende Entwicklung: aus Fällen, „die also schon fünf Jahre liefen, wo nach fünf Jahren dann plötzlich aus Vermögenssorge dann allumfassend Betreuung wurde, was ich nicht für notwendig halte“.

Andere Hilfen/ Aufgabenverlagerung:

Seit der Pflegeversicherungen würden die Einrichtungen ihre Aufgaben einschränken und versuchen, diese auf die Betreuer abzuwälzen (z.B. Bekleidungskauf, Arztfahrten). Bezüglich der Zuständigkeiten gebe es unterschiedliche Auffassungen auch unter den Richtern, so dass manche meinten, dass Bekleidungskauf auch zum Aufgabenkreis Vermögenssorge gehöre. Betreuer würden diese Aufgaben übernehmen, da es sonst niemand machen würde.

Über die Abwälzung von (sozialen) Aufgaben seitens der Einrichtungen auf den Betreuer hinaus, bringe es die gesellschaftliche Entwicklung mit sich, dass immer mehr „durchs soziale Netz Gefallene“ zu Betreuungsfällen werden. Das liege nicht an Einsparungen im sozialen Bereich, sondern an einer so starken gesellschaftlichen Entwicklung von sozialen Problemfällen (s.o.), so dass die Kapazitäten der sozialen Hilfen nicht mehr ausreichen. Dies betreffe insbesondere Fälle, die originär zu den Aufgaben des Jugendamtes und des Sozial-Psychiatrischen Dienstes zählen (teilweise auch Straftäter).

Freie Berufsbetreuer:

Seit 1992 habe es jedes Jahr ein bis zwei neu aufgenommene Berufsbetreuer gegeben. Diese stetige Zunahme von Berufsbetreuern bestätigt somit den Zuwachs des Anteil der berufsmäßig geführten Betreuungen, der 1999 noch 14,8% betrug und in 2001 bei 29,8% lag (s. Tabelle I-9).

Bezüglich der spitzen Abrechnung wird von den Befragten geäußert, dass die Überprüfung dieser durch den Rechtspfleger zu hohem Arbeitsaufwand bedeute, der sich auch nicht lohne: Die Abrechnungen seien sehr individuell, so dass es zu großen Unterschieden komme. Der Rechtspfleger habe keine Handhabe gegen die evtl. überzogenen Abrechnungen, da die Betreuer sich auf ihre Eigenverantwortlichkeiten berufen würden und die Richter diesen Recht geben würden.

Die Pauschalierung erscheine Rechtspflegern und Betreuern als gute Lösung: Weniger uneffektiver Arbeitsaufwand bei der Überprüfung und keinen Streit mehr diesbezüglich, sowie mehr Spielraum für den Betreuer in seiner Tätigkeit, so dass er seinem Berufsideal näherkommen könne. Berufsideal des Berufsbetreuers meint, „den gesamten Menschen in einer bestimmten Situation sehen“ und danach entscheiden, welche Erforderlichkeiten notwendig sind, um den Menschen langfristig wieder einzugliedern, also die Betreuung überflüssig zu machen. Dies schließe immer wieder Tätigkeiten ein, die dem Betreuer in einer Einzelabrechnung nicht

abgerechnet würden, ihm aber mit der Pauschalierung möglich seien (z.B. Spaziergänge mit Betroffenen, Bekleidungskauf, Arztgänge). Jedoch sei die Pauschalierung nur kostendeckend, wenn das Gesamtspektrum des Betreuers eine Mischung in den Krankheitsbildern aufweise; d.h. Mischung zwischen weniger und mehr arbeitsintensiveren Fällen. Das Oldenburger Pauschalierungsmodell wurde im Jahr 2000 eingeführt, wo es auch einen übermäßigen Kostensprung von 85,5% (s. Tabelle I-2) gab. Demnach verursacht die Einführung der Pauschalierung zunächst einen gewaltigen Kostensprung, was zu Aussagen in den Interviews passt, die auf eine Vergütungserhöhung der Berufsbetreuer hinweisen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass bislang nur gut die Hälfte der Berufsbetreuer pauschalieren. Inwieweit sich in den folgenden Jahren die Pauschalierung oder die Spitzabrechnung kostensteigernd auswirkt bzw. auswirken wird, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Der Kostenanstieg in 2001 könnte ja auch dadurch zustande gekommen sein, dass vermehrt Berufsbetreuer die Pauschalierung übernommen haben.

Weitere Aspekte zur Kostenthematik:

Es wird angemerkt, dass die Trennung der rechtlichen Betreuung von der sozialen in der Praxis nicht sinnvoll sei. Die Trennung der rechtlichen von der „lebensweltlichen“ Hilfe sei „weltfremd“ und nicht umsetzbar. So stehen die Befragten zum überwiegenden Teil auf dem schon geschilderten Standpunkt des Berufsideals des Berufsbetreuers, und finden, dass „wer gute sozialarbeiterische, sozialpflegerische Leistungen für erforderlich hält, der muss auch bereit sein, dafür was zu bezahlen..“.

Insgesamt ergibt sich das Bild, dass es Probleme an den Schnittstellen gibt: Der Richter erscheint als überaus engagiert, so engagiert, dass er Aufgaben der Betreuungsstelle und des Rechtspflegers mit übernehme. Die Betreuungsstelle werden kaum im Verfahren beteiligt, so dass es in der Regel auch keine Sozialberichte gebe. Zwischen dem Richter und dem Rechtspfleger gebe es ein spannungsgeladenes Verhältnis, so dass dienstliche Kommunikation nur sehr selten stattfinde. Der Rechtspfleger, der die entscheidende Rolle des Richters kritisiert, plädiert für die Übertragung von richterlichen Zuständigkeiten auf den Rechtspfleger. Es sei effektiver, wenn der Richter nur über die Erforderlichkeit von Betreuungen und Unterbringungen entscheiden würde, da der Rechtspfleger den Betreuer besser beaufsichtigen könne.

Verfahrenspfleger würden bedauerlicherweise nur noch bei Entscheidungen bzgl. Unterbringungen bestellt, da sich bei der Vergütung von 60 DM pro Stunde kein Anwalte finde.

Gefragt nach Verbesserungsvorschlägen wird erläutert, man könne die Sozialarbeiter fest beim Staat anstellen, um die Probleme, die mit dem Selbständigenstatus verbunden seien, zu lösen: Die Berufsbetreuer hätten so für erforderlich gehaltenen regelmäßigen Urlaub und Fortbildungen.

Des weiteren wird vorgeschlagen, die Aufwandspauschale für Familienangehörige zu streichen, da gerade innerhalb der Familie das „nun wirklich ein Ehrenamt“ sei.

Vollmachten:

Vollmachten gebe es sehr selten, da sie viel zu wenig bekannt seien. Wenn es welche gebe, dann seien es meist nur Vollmachten für Bankgeschäfte. Außerdem würden vorhandene Vollmachten von Banken, Post und Behörden nicht anerkannt

werden, so dass auch in solchen Fällen Einrichtung von Betreuungen stattfinden. Mangels Dienstsiegel würden Vollmachten nicht anerkannt. Als Lösung für dieses Problem wird vorgeschlagen, dass, nach Hinterlegung der Vollmacht bei Gericht, der Bevollmächtigte ein amtliches Schreiben mit Dienstsiegel bekommen könnte, in welchem er als Bevollmächtigter amtlich bestätigt wird (ähnlich Hinterlegungsschein beim Testament).

Obwohl sich direkt nach Werbemaßnahmen eine ziemlich große Nachfrage einstelle, komme die Werbung für Vorsorgevollmachten im Allgemeinen zu kurz und sei abhängig von der persönlichen Einstellung der Betreuungsstelle zu ihr.

Ehrenamtliche:

Aufgrund von stabilen Sozialstrukturen würde eine Vielzahl von Betreuungen von Familienangehörigen geführt, doch sei festzustellen, dass die Zahl der Familienangehörigen als Betreuer abnehme (vgl. auch Tabellen 7 bis 9). Ehrenamtliche Betreuer seien nicht uneingeschränkt für alle Fälle einsetzbar: Sie seien nicht in der Lage Alkoholranke und Psychisch Kranke zu betreuen; auch passiere es nicht selten, dass – insbesondere wenn Vermögen vorhanden sei – Familienstreitigkeiten entstehen. Entsprechendes lässt sich die Abnahme der ehrenamtlichen Betreuungen in den statistischen Daten verfolgen: Während 1999 der Anteil der ehrenamtlichen Betreuungen 80,7% betrug, lag er in 2001 nur noch bei 66,5% (s. Tabelle I-8, Tabelle I-9).

Es existiere kein Fundus an fremden Ehrenamtlichen, so dass Berufsbetreuungen eingerichtet würden, obwohl die professionellen Führung nicht erforderlich sei. Entsprechend komme es auch nicht zu Wechseln des Betreuers hin zu einem Ehrenamtlichen; nur ab und zu, wenn die Angehörigen merken, dass die Profi-Betreuung hohe Kosten verursacht, würden sie den Profi-Betreuer ablösen (vgl. Der steigende Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 2001 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Tabelle I-11: 2001 nur 1,2% Wechsel auf Ehrenamtliche).

Das schon sich aus den statistischen Daten ergebende Indiz (der Defizite in der Querschnittsarbeit) bestätigend, finde auch kaum eine Suche nach Ehrenamtlichen statt. Es werden verschiedene Gründe in diesem Zusammenhang genannt: Zum einen bestünde ein Zeitmangel. So sei z.B. die Betreuungsstelle nur mit einem Mann besetzt, der nebenbei selbst 30 bis 40 Betreuungen führe (und es ist auch kein Verein da). Zum anderen würden aus Bequemlichkeit gerne auf die zur Verfügung stehenden Berufsbetreuer zurückgegriffen: „gut da macht man sich muss ich auch zugeben, häufig nicht mehr die Mühe und guckt nach einer Privatperson, wer kann es denn nun machen, wer würde es denn machen. Ich habe doch den Fundus der Berufsbetreuer und warum nicht.“ „Es ist mit Arbeit verbunden, es will keiner. Ein Berufsbetreuer, der ist Stand-by da.“ Drittens hätten sich höhere Ansprüche an die Qualität der Betreuung eingestellt, so dass die Beteiligten prinzipiell eher eine professionellen Vertretung befürworteten. Das hinge nicht nur mit der subjektiven Einschätzung zusammen, sondern ergebe sich auch aus objektiv gestiegenen Anforderungen an den Betreuer: „Wenn ich heute mir die ganzen Sozialgesetze und so weiter angucke, da steigt ein Laie ja auch fast nicht mehr durch. Wenn Sozialhilfe,

nehmen Sie doch einen Laien einen Sozialhilfeantrag vor, den kann er doch selber gar nicht ausfüllen. Wird schon schwierig.“

Aufgrund zeitlichen Mangels gebe es bislang auch keine Schulung bzw. systematische Begleitung ehrenamtlicher Betreuer.

II. Auswertung Braunschweig

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Braunschweig ständig und überproportional gestiegen. Betrug Ende 1998 die Ausgaben noch ca.890.000 €, so stiegen sie 1999 auf über 1.181.000 € und schließlich bis auf über 1.552.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle II-1).

Tabelle II-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1998	1999	2000	2001
	€	€	€	€
Nds	23.766.531	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Braunschweig	892.072	1.181.443	1.334.926	1.552.258

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren seit 1998 eine starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich abwechselnd sowohl im unteren als auch im mittleren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist dabei die Steigerungsrate in dem Jahr 1999. Während der Ausgabenanstieg in 2000 und in dem Folgejahr 2001 13 bzw. 16,3% betrug, lag der Zuwachs allein in 1999 über 32%. Bezogen auf den Zeitraum von 1998 bis 2001 beläuft sich der Zunahme auf insgesamt 74% (vgl. Tabelle II-2).

Tabelle II-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Braunschweig	32,4	13	16,3	74

Von Interesse ist, wodurch sich dieser Anstieg der Kosten erschließt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1998 (3.089) bis 2001 (4.023), was einer Steigerung innerhalb von vier Jahren um 30,2% entspricht. Während die Zunahme in den beiden Jahren 1998 und 1999 jeweils im zweistelligen Prozentbereich bei 11,6 bzw. 14,4% lag, trat in den Folgejahren 2000 und 2001 eine erkennbare Beruhigung mit 6,1 bzw. 7,2% ein.

Insgesamt ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lässt sich daraus allein der überproportionale Anstieg der Ausgaben (74%) im gleichen Zeitraum nicht erklären.

Tabelle II-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	83.912	92.823	102.747	108.036
AG Braunschweig	3.089	3.535	3.752	4.023

Tabelle II-4 Steigerungsraten

	1998	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%	%
Nds	9,5	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Braunschweig	11,6	14,4	6,1	7,2	30,2

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneinandersetzungen vermittelt ein uneinheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen in 1999 (1.220) gegenüber dem Vorjahr um fast 50% vergrößert, im Jahr 2000 wieder um mehr als 20% abgenommen, um schließlich in 2001 in etwa den Stand von 1999 (1.235) zu erreichen (vgl. Tabelle II-5).

Tabelle II-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	16.640	16.769	21.550	23.703
AG Braunschweig	814	1.220	970	1.235

Ein weiterer Blick auf die unterschiedlichen jährlichen Steigerungsraten von 1999 (49,9) bis 2001 (27,3) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle II-6).

Tabelle II-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	42,4
AG Braunschweig	49,9	-20,5	27,3	51,7

Vom Ergebnis her hat sich über den Zeitraum von vier Jahren eine , insbesondere in 1999 und 2001 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich, wenn sie tatsächlich zuträfe, folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 hätte niederschlagen müssen.

Dort ist zwar in den einzelnen Jahren ein unterschiedlich starker Zuwachs festzustellen, zahlenmäßig musste dies jedoch in einem größeren Ausmaß zum Ausdruck kommen, da die Summe der jährlichen Neubestellungen in die Bestände des jeweiligen Jahres einfließt.

Die offensichtliche Differenz ist nur dadurch zu erklären, dass entweder die Bestandszahlen unrichtig sind oder auf den Geschäftsstellen der Betreuungsabteilungen des AG Braunschweig die Zählblätter unvollständig und lückenhaft ausgefüllt worden sind. Die letztere Annahme wurde durch eine nachträgliche Befragung des Gerichts bestätigt, sie findet im übrigen ihren Beleg speziell in den fehlerhaften Angaben des Jahres 1999.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände auszugehen, während die Auswertung der Neuaneinandersetzungen nur unter Einschränkungen möglich ist.

Diese Vorsicht ist geboten, weil unbekannt ist, wie sowohl die Fehlerhaftigkeit der Zählung und Aufschlüsselung bei den Erstbestellungen zustande gekommen ist, als auch nicht nachvollziehbar ist, ob die Unkorrektheit durchgängig alle Rubriken in gleichem Maße betrifft, also eine systematische Fehlerhaftigkeit mangels hinreichender Anhaltspunkte nicht unterstellt werden kann.

Unter diesem Vorbehalt werden die in den Zählblättern registrierten Erstbestellungen für 1999 (1.220), 2000 (970) und 2001 (1.235) – (vgl. Tabelle II-2) - und deren Aufgliederung in die einzelnen Betreuungsarten (vgl. Tabelle II-3) betrachtet. Sie

erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sollen insgesamt 1.015 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden sein, was einem prozentualen Anteil von 99,9 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Berufsmäßig geführte Betreuungen wären danach nicht angefallen. (vgl. Tabelle II-7).

Hieran wird evident, dass vom AG Braunschweig die Änderung der Zählblätter in 1999 noch nicht zur Kenntnis genommen und umgesetzt worden ist. Vielmehr deutet alles darauf hin, dass wie in den Jahren zuvor sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch alle Berufsbetreuer zusammen erfasst wurden. Dieser Befund lässt für das Jahr 1999 eine genauere Auswertung nach Betreuungsarten nicht zu.

Tabelle II-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Braunschweig	Nds	AG Braunschweig	Nds	AG Braunschweig
Familienangeh.	9.468	1.015	13.182	581	14.881	716
in %	56,5	83,2	61,2	59,9	62,8	58
sonstige	2.246	204	2.112	85	2.159	48
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	16,7	9,8	8,8	9,1	3,9
insgesamt	11.714	1.219	15.294	666	17.040	764
in %	69,9	99,9	71,0	68,7	71,9	61,9

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Braunschweig	Nds	AG Braunschweig	Nds	AG Braunschweig
Berufsbetreuer	3.700	0	4.173	184	4.625	283
in %	22,1		19,4	19	19,5	22,9
Vereinsbetreuer	940	0	1.676	115	1.623	187
in %	5,6		7,8	11,8	6,9	15,1
insgesamt	5.055*	0	6.256*	299*	6.663*	470*
in %	30,1		29,0	30,8	28,1	38

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern, zzgl. 1 (1999), 5(2000) bzw. 1 (2001) Behördenbetreuungen

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein verändertes Bild. Nunmehr sind die Vorgaben in den Zählblättern umgesetzt worden. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer 68,7% betrug, lag der an professionellen Betreuern bei 30,8% (vgl. Tabelle II-7).

In 2001 ist eine deutliche Abnahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (61,9%). Die Quote der freien Berufsbetreuer stieg nochmals erkennbar auf 38%, so dass nunmehr insgesamt 764 ehrenamtlichen Betreuungen 470 berufliche Betreuungen gegenüberstehen.

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 2000 und 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen stark verschoben haben. Auffallend ist insbesondere der hohe Anteil der Vereinsbetreuungen am Spektrum der professionellen Betreuungen (vgl. Tabelle II-8).

Tabelle II-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Braunschweig	99,9	68,7	61,9

Tabelle II-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Braunschweig	0	30,8	38

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von zwei Jahren einen Rückgang von fast 7% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein etwa gleichgroßer Anteils-Zuwachs festzustellen. Die Abnahme ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Zunahme der Berufsbetreuungen.

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen.

Bereits der erste Blick darauf verdeutlicht, dass in dieser Sparte neben den freien Berufsbetreuern auch in starkem Maße die Vereinsbetreuer mit neuen Betreuungen betraut worden sind.

Der deutliche Anstieg von Verfahren mit Berufsbetreuern kann zusammen mit ihrem durchgängig hohen Anteil somit als aussagekräftiger Indikator für die Kosten herangezogen werden (vgl. oben Tabelle II-2). Festmachen lässt sich dies zumindest ab 2000 aufgrund der hohen Anteile der professionellen Betreuer, die aller Wahrscheinlichkeit nach auch bereits im Jahr zuvor in ähnlicher Größenordnung im Spektrum vertreten waren. Darauf deuten im übrigen die überaus hohen Eingangsentscheidungen in 1999 hin.

Die Einführung der pauschalierten Abrechnung kann allerdings nicht als ein weiteres Indiz für die überproportionalen Aufwendungen gesehen werden.

In dem Jahr 2000 wurde vom AG Braunschweig der Weg der Vergütungspauschalierung bei Berufsbetreuern beschritten, der bereits nach wenigen Monaten desselben Jahres aufgrund obergerichtlicher Entscheidung wieder beendet worden ist.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren

Anwachsen auszugehen sein (vgl. oben Tab.3 und 4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselepotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Auch in diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Heranziehung und Zugrundelegung der Daten aus den Zählblättern allerdings mit den Einschränkungen und unter dem gleichen Vorbehalt erfolgt, wie bereits oben ausgeführt (siehe Punkt 4).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Braunschweig im Bereich der Betreuerwechsel eine uneinheitliche Tendenz. Während es in 1999 zu insgesamt 160 Umwandlungen kam, nahm deren Zahl auf 135 im Jahre 2000 ab, um sich in 2001 (434) nochmals mehr als zu verdreifachen (vgl. Tabelle II-10).

Tabelle II-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Braunschweig	160	135	434

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / Braunschweig	Nds / Braunschweig	Nds / Braunschweig
Familienangeh.	1.182 / 141	925 / 57	871 / 62
sonstige	833 / 19	826 / 11	987 / 14
Ehrenamtl.Berufsbetreuer	1.095 / 0	1.253 / 19	1.310 / 107
Vereinsbetreuer	451 / 0	511 / 48	911 / 251
Behördenbetreuer	82 / 0	52 / 0	65 / 0

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 lediglich 4,5%, ist im darauffolgenden Jahr eine leichte Abnahme auf 3,6% festzustellen, um schließlich in 2001 auf ein hohes Niveau von immerhin 10,8% zu steigen (vgl. Tabelle II-11).

Tabelle II-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / Braunschweig	Nds / Braunschweig	Nds / Braunschweig
Bestand	92.823 / 3.535	102.747 / 3.752	108.036 / 4.023
Betreuerwechsel	3.643 / 160	3.567 / 135	4.144 / 434
Anteil in %	3,9% / 4,5%	3,5% / 3,6%	3,8% / 10,8%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern:

	1999	2000	2001
	Nds / Braunschweig	Nds / Braunschweig	Nds / Braunschweig
Familienangeh.	1.182 / 141	925 / 57	871 / 62
in %	1,3% / 4%	0,9% / 1,5%	0,8% / 1,5%
sonstige	833 / 19	826 / 11	987 / 14
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 0,5%	0,8% / 0,3%	0,9% / 0,4%
insgesamt in %	2,2% / 4,5%	1,7% / 1,8%	1,7% / 1,9%

Der steigende Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 2001 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Von den im Jahr 2001 insgesamt durchgeführten 434 Umwandlungen entfallen allein 358 auf Wechsel hin zu professionellen Betreuern, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet. Der Umfang der Bewegung deutet auf starke

Veränderungen in den Bereichen der freien Berufsbetreuer und der Vereinsbetreuer hin.

Ausgehend von 4,5% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 1,9% aus, womit er gegenüber 2000 (1,8%) leicht zugenommen hat.

Ferner zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass sich der Anteil Familienangehöriger an Betreuerwechseln seit 1999 mehr als halbiert hat, während sich die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer auf unterem Niveau annähernd gehalten haben (vgl. Tabelle II-10, Tabelle II-11).

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

a) Betreuungsvereine

Ausstattung des Betriebs des befragten Vbtr.: Institut für persönliche Hilfen ist Braunschweig, Hildesheimer Straße, 4 Mitarbeiter, diplomierte Sozialarbeiter und ein Geschäftsführer plus Abteilung betreutes Wohnen (mit zwei Sozialarbeiter). Klientel ca. 450. Er selbst hat 46 Betreuungen und arbeitet seit drei Jahren in diesem Beruf, 30 Stunden/Woche.

Arbeitschwerpunkt im Verein: "mit ganz großem Abstand psychische Erkrankungen und Suchtkranke und weniger der Anteil von Alterserkrankungen. Illegale Drogen ebenfalls sehr gering... als dritten Komplex ...die geistigen Behinderungen."

Arbeitsbelastung Vbetr.. „ich hab jetzt 46 Betreuungen. Ja, 30 Stunden arbeite ich...Es ist zu viel, entschieden zu viel. Das belastet mich und macht mich auch unglücklich in der Arbeit.“

b) Berufsbetreuer

Der befragte Berbrt. arbeitet seit drei Jahren in diesem Beruf.

Betrst.: ein Berufsbetreuer hat im Mittel 30 Fälle „wenn es denn schwierige Klientel sind die da betreut werden und das ist ja meistens der Fall, mehr geht dann eher auch gar nicht... Ich behaupte, dass von unseren keiner aus Gründen des schnöden Mammons wegen sagt, das nehme ich,“

Die Abrechnungspraxis des Gerichts führt zu teilweise hohen Beträgen, die austehen und erst zu einem späteren Zeitpunkt gezahlt werden (Anmerkung zur Interpretation von statistischen Schwankungen)

Rpfl.: „traf ich einen Berufsbetreuer, der beste den wir haben, leider Gottes kriegt der nur 45 DM, weil wir eben die Voraussetzungen für eine Ausbildung (). Aber der hat ein Wissen wie ein Anwalt. Also, der ist super dieser Mann. Und den traf ich gestern auf dem Flur, als der war regelrecht verzweifelt. Es brach richtig aus ihm heraus. Er

hat sich nachher dafür entschuldigt. Ich sag nein, das hätten sie schon eher machen müssen. Der hat also Außenstände von 165.000 DM. Das war also, ist jetzt noch in DM, in einem Zeitraum vielleicht von einem Jahr und es ist einfach zu lang. Ich hab gesagt, so lange dürfen sie gar nicht Geduld haben... Für den Mann ist das eigentlich schon existenzgefährdend.“

c) Gericht

Rpfl.: "Wir haben also z.B. in Braunschweig über 4.000 Betreuungen." Etwa 25 % Berufsbetreuer.

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die Einführung des Betreuungsrechts hat gewollt zu einer gesteigerten Einrichtung von Betreuungen und damit auch zu einem hohen Kostenfaktor durch einen neuen Berufsstand geführt: „Das ist das, was der Gesetzgeber ja irgendwo von vornherein auch mit angeboten und damit eben hohen Kostenfaktor verursacht hat, dass das Gott sei Dank muss man ja heute sagen bei der Fallzahl der Betroffenen eben diese Berufsbetreuermöglichkeiten gibt, damit nun Geld zu verdienen.“ Weiterhin kostensteigernd ist die zunehmende Anzahl der betreuungsbedürftigen Klientel, für die am Betreuungsrecht nicht mehr der Makel der früheren Entmündigung anhaftet: „Es regt seit Einrichtung der Betreuung - seit dem eben damit keine Entrechtung für die Menschen mehr verbunden ist - , heute eher jemand eine Betreuung an...“

Die Klientel besteht zum einen aus der traditionellen Gruppe der Heimbewohner mit einem „sehr, sehr großen Anteil der Demenzerkrankungen“, weil „die Menschen natürlich älter werden und auch bestimmte Krankheiten viel eher eintreten als früher, Demenz usw. Parkinsonsche Krankheit, (...)Alzheimerkrankheit, sehr verbreitet auch“. Zum anderen gibt es die Gruppe der Suchtkranken, die „in den letzten Jahren“ gestiegen ist, und zum Dritten der „große Anteil von psychischen Erkrankungen, Psychosen, manisch depressive Erkrankungen, Erkrankungen usw., die also auch in erheblichem Maße zugenommen haben, wobei insbesondere auch der Anteil der jungen Betroffenen ständig ansteigt.“

Mit der steigenden Anzahl der neuen Klientel geht eine höhere Betreuungsintensität aufgrund der Schwere der Fälle einher: „die Schwere der Erkrankungen und der Komplex, also der damit zusammenhängt, dass das enorm zugenommen hat, also dass die Betreuungen insgesamt sehr viel schwieriger geworden sind, aufwendiger, anspruchsvoller, also das muss wirklich eine ganz entscheidende Veränderung gewesen sein, die wir jetzt hier haben“. Diese meist schwierige Klientel wird von professionellen Betreuern übernommen, deren Anzahl aufgrund der gewachsenen Betreuungsintensität ebenfalls zunimmt.

Bei den besonderen Betreuungsanforderungen der Klientel lässt sich nur schwer eine Grenze zwischen sozialer und rechtlicher Betreuung ziehen: Bei „psychisch Kranken und Suchtkranken, Alkoholkranken oder anderen ist eine ganz engere Betreuung notwendig. Auch so ein Grenzbereich hin zur fast schon zur Sozialarbeit“. Diese Sozialarbeit wird der professionellen Betreuung aufgrund des Stellenabbaus von Sozialarbeitern absolut (Betreuungen wären vermeidbar) und relativ pro Fall (aufgrund des zusätzlichen Betreuungsaufwandes) kostensteigernd übertragen: „schade, dass Kommunen und dazu gehört auch Braunschweig ja aus Personalkostengründen, ihren Haushaltskonsolidierungsgründen, eben viele Sozialarbeiterstellen, die speziell auch im Sozialamt der Stadt Braunschweig früher

angesiedelt waren, rigoros gestrichen wurden; dadurch eben viele begleitende Hilfen für rechtlich vertretungsbedürftige Bürger jetzt nicht mehr möglich sind, was eben in die Betreuungen heute mündet“. Ein Vereinsbetreuer bestätigt diese Sichtweise mit seiner Beobachtung, dass in vielen Fällen „mit einem bisschen mehr sozialer Arbeit überhaupt keine rechtliche Betreuung erforderlich (wäre)“.

Die angesichts der komplexen Fälle aufwendigen Betreuungskompetenz führt von Anfang des Verfahrens an zu der Bevorzugung professioneller Betreuer und schließt den Einsatz ehrenamtlichen Betreuern eher aus. Dies spiegelt sich schon in den quantitativen Daten: Es ist nicht nur einen Rückgang von 7% bei den ehrenamtlichen Betreuern und ein entsprechend hoher Anstieg der professionellen Betreuern bei der Übernahme neuangeordneter Fälle festzustellen, sondern auch eine überproportionale Steigerung der Ausgaben der Landeskasse zwischen 1998 und 2001 aufgrund des erheblich gewachsenen Betreuungsaufwandes. Aus der Sicht der Betreuungsstelle kann „nur allein der Berufsbetreuer auch nach unserer Empfehlung dem Gericht gegenüber für so einen schwierigen Menschen der geeignete Betreuer, die geeignete Betreuerin sein.“ Ehrenamtliche Betreuungen sind eher für Heimbewohner möglich. Es gibt Hinweise darauf, dass die Einwerbung von ehrenamtlichen Betreuern durch Vereine sowie ein Betreuerwechsel hin zu Ehrenamtlichen kaum erfolgt. Ebenso scheint diese Aufgabe auch von der Betreuungsstelle nur punktuell und unsystematisch vollzogen zu werden.

Vollmachten können Betreuungen etwa bei Alkoholikern reduzieren, wenn es nur um die Regelung alltäglicher Dinge wie Auszahlung oder Einteilung der Sozialhilfe geht. Vorsorgevollmachten sind hingegen häufig zu spezifiziert oder formal ungenügend.

Da die Hauptkosten durch die professionelle Betreuung verursacht werden, ist das Gericht um Kontrolle der Abrechnungen bemüht. Wie sehr diese Möglichkeit ausgeschöpft wurde, zeigt die Streitbarkeit des Gerichts: „Also wir decken da auch Verschiedenes auf und haben auch schon viele, viele Streitigkeiten im Laufe der Jahre da ausgefochten miteinander und auch mit Hilfe des Landgerichts natürlich. Die Gerichte werden also kolossal belastet, so dass die (Berufsbetreuer, Anm. d. Verf.) von ihren überzogenen Zeiten da auch schon zurückgegangen sind.“ Konsequenter wird dann eine Pauschalierung als Alternative (die schon einmal in Braunschweig praktiziert wurde) zwar als „Arbeitserleichterung für alle“ eingeschätzt, aber aus Mangel an Kontrollmöglichkeiten abgelehnt: „dann ist dem Wildwuchs, meine ich, noch mehr Tür und Tor geöffnet. Dann brauchen die ja überhaupt nicht mehr Rechenschaft abzulegen über das, was sie tun.“

Gutachten werden im Falle von Krankenhauspatienten häufig vorschnell erstellt und mit ihnen Betreuungen eingerichtet, die wenige Tage später aufgrund der Genesung von Patienten wieder aufgehoben werden können.

III. Auswertung Bremervörde

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, stellen sich für den Bereich des AG Bremervörde unterschiedlich dar. Betrug Ende 1999 die Ausgaben noch 118.694 €, so stiegen sie 2000 auf über 137.000 €, um schließlich bis auf ca. 123.000 € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 abzufallen (vgl. Tabelle III-2).

Tabelle III-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1999	2000	2001
	€	€	€
Nds	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Bremervörde	118.694	137.626	123.498

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren seit 1999 mit Ausnahme des Jahres 2001 eine Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich im unteren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist die Steigerungsrate in dem Jahr 2000. Während der Ausgabenanstieg in 1999 13,4% betrug, erhöhte er sich im darauffolgenden Jahr auf 16 %, um in 2001 um über 10% zurückzugehen. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 4,1% (vgl. Tabelle I-2).

Tabelle III-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Bremervörde	13,4	16	-10,3	4,1

Von Interesse ist, weshalb in 2001 ein Rückgang der Ausgaben von über 10% eingetreten ist oder ob es sich um ein eher zufälliges Erscheinungsbild handelt..

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein durchgängiger Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (542) bis 2001 (709), wobei insbesondere der Anstieg in 2001 mit annähernd 20% ins Auge fällt.

Innerhalb von nur drei Jahren kam es zu einer Steigerung von 30,8%.

Die Zunahmen in 1999 und 2000 finden auf der Kostenseite wohl ihren Niederschlag, nicht jedoch die Situation in 2001. Gerade in diesem Jahr steht einer deutlichen Steigerung der Bestände ein ebenso augenfälliger Rückgang der Ausgaben gegenüber.

Aus den Bestandszahlen allein lässt sich aber dieses Erscheinungsbild nicht erklären.

Tabelle III-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Bremervörde	542	593	709

Tabelle III-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Bremervörde	8,2	9,4	19,6	30,8

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang - jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert - erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung

der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuansordnungen vermittelt ein uneinheitliches Bild. Danach ist seit 1998 eine rückläufige Entwicklung zu beobachten, die sich in den Zahlen der neu angeordneten Betreuungen in 1999 (78) und 2000 (72) ausdrückt. Der Einschnitt erfolgt im Jahr 2001, in dem eine überaus starke Zunahme (109) eingetreten ist (vgl. Tabelle III-5).

Tabelle III-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Bremervörde	78	72	109

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (-4,9) bis 2001 (51,4) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle III-6).

Tabelle III-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Bremervörde	-4,9	-7,7	51,4	39,7

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine Steigerung von insgesamt fast 40% eingestellt, die jedoch allein auf den massiven Zuwachs in 2001 zurückzuführen ist und die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuansordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 50 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 64,1 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 34,6% auf, wobei ins Auge fällt, dass sich dies ausschließlich auf freie Berufsbetreuer bezieht und vom AG Bremervörde keine Vereinsbetreuer bestellt worden sind (vgl. Tabelle III-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (75%) erkennbar anstieg, ist der an freien Berufsbetreuern auffallend stark auf 25% von 34,6% im Vorjahr zurückgegangen (vgl. Tabelle III-7).

In 2001 ist eine leichte Abnahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (71,6%). Im Bereich der Berufsbetreuer kam es zu keinen Bestellungen, statt dessen sind 31 Behördenbetreuungen angeordnet worden (vgl. Tabelle III-7).

Tabelle III-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Bremervörde	Nds	AG Bremervörde	Nds	AG Bremervörde
Familienangeh.	9.468	41	13.182	41	14.881	78
in %	56,5	52,6	61,2	56,9	62,8	71,6
sonstige	2.246	9	2.112	13	2.159	0
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	11,5	9,8	18,1	9,1	0
insgesamt	11.714	50	15.294	54	17.040	78
in %	69,9	64,1	71,0	75	71,9	71,6

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Bremervörde	Nds	AG Bremervörde	Nds	AG Bremervörde
Berufsbetreuer	3.700	27	4.173	18	4.625	0
in %	22,1	34,6	19,4	25	19,5	0
Vereinsbetreuer	940	0	1.676	0	1.623	0
in %	5,6	0	7,8	0	6,9	0
insgesamt	5.055*	27*	6.256*	18	6.663*	0*
in %	30,1	34,6	29,0	25	28,1	0

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern, zzgl. 1 (1999) bzw. zzgl. 31 Behördenbetreuungen (28,4%) (2001) Behördenbetreuungen

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, daß sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen stark verschoben haben. Der Einschnitt erfolgte mit dem Jahr 2001, was für sich genommen einen ersten Ansatzpunkt für die Erklärung der Kostenreduzierung liefern könnte (vgl. Tabelle III-8).

Tabelle III-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Bremervörde	64,1	75	71,6

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren einen Zuwachs von 7,5% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein Anteils-Rückgang von annähernd 35% festzustellen. Diese Wertung steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Angaben in den Zählblättern für das Jahr 2001 zutreffen und tatsächlich anstelle von Berufsbetreuungen nunmehr Behördenbetreuungen vorgenommen worden sind.

Ansatzpunkte für die Erklärung der Kostensteigerung in 1999 und 2000 sowie für den Ausgabenrückgang in 2001 könnten danach sichtbar werden.

Tabelle III-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Bremervörde	34,6	25	0

Bei der Ausgabenkonstellation im Jahr 2001 scheint es sich aus diesem Grunde nicht um ein zufälliges Erscheinungsbild zu handeln. Vielmehr würde sich zeigen, dass infolge der in diesem Jahr massiv gesunkenen Anteile der freien Berufsbetreuer am Gesamtspektrum die Kostenreduzierung eingetreten ist. Andererseits wird dadurch auch deutlich, dass die Zuwächse in 1999 wie in 2000 ihre (Mit-) Ursache in den hohen Anteilen freier Berufsbetreuer haben.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. oben Tabelle III-3, Tabelle III-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechsellpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am

Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Bremervörde im Bereich der Betreuerwechsel eine konstant steigende Tendenz. Während es in 1999 nur zu 19 Umwandlungen kam, stieg deren Zahl auf 20 im Jahre 2000, um sich in 2001 (28) nochmals zu erhöhen (vgl. Tabelle III-10).

Tabelle III-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Bremervörde	19	20	28

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Bremervörde	Nds / AG Bremervörde	Nds / AG Bremervörde
Familienangeh.	1.182 / 7	925 / 15	871 / 15
sonstige	833 / 6	826 / 2	987 / 0
Ehrenamtl. Berufsbetreuer	1.095 / 6	1.253 / 3	1.310 / 4
Vereinsbetreuer	451 / 0	511 / 0	911 / 0
Behördenbetreuer	82 / 0	52 / 0	65 / 9

Besonders in den Jahren 2000 und 2001 zeichnet sich im Bereich der Familienangehörigen im Verhältnis zu den anderen Betreuerarten eine höhere Zahl von Betreuerwechseln ab, während bei den ansonsten übermäßig stark vertretenen freien Berufsbetreuern eine eher rückläufige Tendenz erkennbar wird. Das gleiche trifft auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer zu, die in 2001 bedeutungslos geworden sind. Auffallend hingegen ist der große Anteil von Behördenbetreuungen in 2001.

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird deutlich, in welchem geringem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren überhaupt vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 lediglich 3,5%, ist im darauffolgenden Jahr eine leichte Abnahme auf 3,4% festzustellen, um schließlich in 2001 auf noch niedrigem Niveau auf immerhin 4% zu steigen (vgl. Tabelle III-11).

Der steigende Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 2001 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Von den im Jahr 2001 insgesamt durchgeführten 28 Umwandlungen entfallen zwar 15 auf Wechsel hin zu Familienangehörigen, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet. Ein fast ebenso großer Teil betrifft jedoch Berufs- und Behördenbetreuungen.

Tabelle III-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Bremervörde	Nds / AG Bremervörde	Nds / AG Bremervörde
Bestand	92.823 / 542	102.747 / 593	108.036 / 709
Betreuerwechsel	3.643 / 19	3.567 / 20	4.144 / 28
Anteil in %	3,9% / 3,5%	3,5% / 3,4%	3,8% / 4%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Bremervörde	Nds / AG Bremervörde	Nds / AG Bremervörde
Familienangeh	1.182 / 7	925 / 15	871 / 15
in %	1,3% / 1,3%	0,9% / 2,5%	0,8% / 2,1%
sonstige	833 / 6	826 / 2	987 / 0
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 1,1%	0,8% / 0,3%	0,9% / 0%
insgesamt in %	2,2% / 2,4%	1,7% / 2,8%	1,7% / 2,1%

Ausgehend von 2,4% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 2,1% aus, womit er gegenüber 2000 (2,8%) sogar noch leicht gesunken ist (vgl. Tabelle III-11).

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch insbesondere auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

a) Betreuungsvereine

In diesem Bezirk gibt es keine Betreuungsvereine. Rpfl.: "Also es ist, beantragt ist das von der AWO, die wollten solch einen Betreuungsverein gründen. Das ist aber beim Landkreis noch nicht durchgekommen. Muss man mal sehen."

b) Betreuungsstelle

Ausstattung

Betrst.. „Diese Betreuungsstelle ist an und für sich aufgeteilt in zwei. Wir haben den Nordkreis. Ich versorge den Altkreis Bremervörde. Ich bin hier eine Ganztagsstelle und dann habe ich noch eine Kollegin, die in der Verwaltung tätig ist mit ½ und dann gibt es meinen Kollegen in Rotenburg, der den Altkreis Rotenburg versorgt, der ist

Sozialarbeiter, eine Ganztagsstelle hat und der ist glaube ich zu ½ in der Betreuungsstelle und zu ½ ist er im Bereich der Heimaufsicht tätig. Der hat auch eine Verwaltungskraft, die auch halbtags da ist. So ist die personelle Ausgestaltung. Die war früher ganz anders, wo wir das Gros der Betreuungen hatten. Da hatten wir 4 Behördenbetreuer hier sitzen und immer die zwei Zuarbeitungskräfte auch noch. Da wurden mit Blick auf die Abgänge zu den Berufsbetreuern gleich die Stellen eingespart und abgebaut.“

Arbeitsbelastung:

Betrst.: „wenn wir nur von Bremervörde sprechen, sind das 150 von Zeven kommen noch mal so 80 dazu. 230 neue Betreuungsverfahren denke ich mal pro Jahr auf jeden Fall. Das ist in Rotenburg noch mehr, weil da die großen Einrichtungen noch sind. Man kann das anhand der Aktenzeichen von Bremervörde gut ausmachen. Wir sind jetzt glaube ich schon wieder bei 126 in diesem Jahr. Bis zum Jahresende kriegen wie 150 bis 160 neue Verfahren zusammen. Dann kommt Zeven noch mit 80.“

c) Berufsbetreuer

Betrst.: „25 Berufsbetreuern, die wir auch an und für sich brauchen... Wir nehmen pro Jahr zwei bis drei Berufsbetreuer dazu. Die anderen kommen da nicht mehr gegen an, die sind auch am Ende ihrer Kapazitäten. Die haben dann 40 Betreuungen. Ich denke da ist man auch gut mit ausgestattet. Andere haben so gar 70. Was schon viel zu viel ist, meines Erachtens.“

d) Gericht

Im Bezirk begründen die Heime das Ansteigen der Verfahren: Ri.: "Also ich weiß in dem Nachbarbezirk Zeven gibt es nicht so viele Heime, die haben auch nicht das Ansteigen der Verfahren, (). Die sind schon, viele Heime, es kommen immer mehr private Heime auch dazu..."

Rpfl. arbeitet seit 1987. "Ich bin Halbtagskraft, das machte für mich die Hälfte meines Pensums aus und jetzt ist da so, dass ich 75 %, also ich habe auch aufgestockt, dass ich 75 % Betreuungssachen habe. Und schon eigentlich gar nichts anderes mehr nebenher machen kann.

Rpfl.: "Die Zahl der Betreuungen ist ganz erheblich gestiegen. Das liegt an den neu gegründeten Altersheimen hier. Das liegt daran das viel in der Familie nicht mehr aufgefangen wird. Das liegt einfach daran, dass es ganz viele Alte gibt. Denke ich und die Zahlen sind also steigend. Ich habe hier etwa jedes Jahr 80 Betreuungen mehr, als im Vorjahr. Das geht also immer so weiter."

Rpfl.: "Antragsteller sind häufig Familienangehörige oder das Heim, zum Teil auch Krankenhaus."

Rpfl.: "Wir haben hier nur sehr wenige ehrenamtliche Betreuer, also ehrenamtliche Betreuer die nicht aus der Familie kommen die grundsätzlich Betreuung ehrenamtlich führen bis zu 10 Stück.

Rpfl. berichtet, dass es bis zum Interviewzeitpunkt (17.6.) 754 Betreuungen (die aufgelöst, d.h. 12 sind abgezogen) gibt, davon 128 Berufsbetreuungen (17%), der Rest wird von Ehrenamtlichen (fast nur Verwandtschaft) getragen.

e) Sonstiges**Zunahme der Betreuungsfälle:**

Betrst.: „seit 1990 hat es sich garantiert verdoppelt, wenn nicht sogar verdreifacht. Wir haben Statistiken, ich habe sie leider jetzt nicht präsent, also wir haben eine Zunahme, ich denke mal von 300 %.

Rpfl.: ... die meisten Betreuten sind ja mittellos

Zusammensetzung der Klientel:

Betrst.: „wir haben über 20 Altenheimenrichtungen, kommt vielleicht auf 25. Wir haben auch eine Behinderteneinrichtung in Bremervörde. Also ich denke mal aus Einrichtungen ist die Hälfte dessen, was an Betreuungen kommt ist da und die andere ist eben die häusliche Versorgung, die selbständige Wohnung. Für psychisch Kranke haben wir auch Einrichtungen. Hälfte Hälfte“ (d.h. wohl Altenheime plus Behinderteneinrichtung die Hälfte, ¼ häusliche Versorgung, ¼ psychisch Kranke ?)

Anteil der Mittellosen:

Betrst.: „95 % der Betroffenen, die heute in der Betreuung stehen, (sind) mittellos.“

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die Einführung des Betreuungsrechts hat noch nicht ausnahmslos zu einem entsprechenden Rechtsbewusstsein bei dem von diesem Recht betroffenen Personen und Organisationen geführt. Die z.T. fortbestehende traditionelle Rechtspraxis wird mit exemplarischen Fällen in den Medien und kritischen Angehörigen konfrontiert und durch Beiträge in Fachzeitschriften belehrt. Diese Sensibilisierung geschieht in Schüben, kann also auch einmal zu Phasen führen, in denen teilweise zu früheren Umgangsweise mit dem Recht zurückgekehrt wird bzw. bestehen rechtsförmige und nicht dem Recht entsprechende Praxen nebeneinander. Dieser offensichtlich längere Prozess der Entwicklung der Anpassung des Rechtsbewusstseins an das 1992 eingeführte Betreuungsrecht führt zu entsprechend schubweise Erhöhung von Betreuungszahlen bzw. von Erweiterungen vorhandener Betreuungen.

Empirische Beispiele: „der erste Auslöser für das Betreuungsverfahren bei den Heimen (ist) die mangelnde Geschäftsunfähigkeit, sondern meistens die Anbringung eines Bettgitters.“ Eine lange vorher schon bestehende Geschäftsunfähigkeit sei dabei unterstellt, bliebe aber rechtlich folgenlos bis zu dem Zeitpunkt, zu dem beim Einführen eines Bettgitters mögliche Beschwerden von kritischer gewordenen Angehörigen antizipiert würden.

Ein weiteres Beispiel betrifft den Umgang mit dem Postgeheimnis in Altenheimen: Das „Anhalten und Öffnen von Post, es wird lange so unter der Hand gemacht obwohl die Heimsinsassen eigentlich ganz schön lange nicht mehr lesen können (...), aber wenn dann irgendwas so rumkommt in den Medien (...) irgendein Fall auf, wo das mal zum Eklat kommt, dann sind die Heime sensibilisiert und auf einmal gibt's zehn Anträge (...) zur Erweiterung der Betreuung zwecks Postangelegenheiten (...). Und genau so ist das bei den Bettgittern. Manchmal kommen dann so Intervalle, dann forsten die Heime einfach alles durch, und dann hat man hier eben mehr neue Anträge (...) es beruhigt sich, ich denke (lachend) das ist wie immer im Leben, wenn

die Medien dann nicht mehr berichten und es flacht dann wieder ab, und dann achtet man nicht so drauf, aber dann kommt irgendwas Neues und dann, ja."

Ein solches Intervall wurde auch dadurch befördert, dass Aufklärungsaktionen des Gerichts zu Fixierungen in Heimen dazu führten, „dass Massenanträge gestellt wurden (...) und dann hatten wir 20 neue Betreuungsverfahren am Laufen.“

In diesem Bezirk ist die Zahl der Altenheime auf ca. 25 angewachsen. Deren Bewohner stellen damit nicht nur zahlenmäßig im Unterschied zu der Einrichtung für volljährige Behinderte sondern auch bezogen auf die Steigerungsrate die bedeutsamste Klientel dar: „Da aber ja immer mehr ältere Herrschaften in Heimen leben, (...) dass eben der Umfang der Verfahren dadurch drastisch zunimmt.“ Die Zunahme spiegelt sich in den quantitativen Daten (s.): Die Bestandszahlen der Betreuungen sind zwischen 1999 und 2001 um 30,8% angewachsen. Nach Auskunft des Gerichts sind diese Zahlen bereits zum Interviewzeitpunkt (17.6.02) um weitere 6% gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Daher ist der angegebene Rückgang der Aufwendungen der Landeskasse in 2001 um 10% nicht nachvollziehbar. Es ist zu vermuten, dass die auffallend hohe Personalfuktuation am Gericht zu Verzögerungen bei den Abrechnungen der Berufsbetreuer geführt hat.

Ein weiterer Gesichtspunkt der Kostensteigerung hat seine Ursache in Einsparungen im sozialen Bereich. Gerade im Altenpflege- und Hilfebereich werden seit fünf Jahren vermehrt Sozialdienste abgebaut. Fehlende oder überbelastete Dienste (Jugendamt, sozialpsychiatrischer Dienst, allgemeiner Sozialdienst, andere Fachdienste) für die Eigenversorgungsgestaltung oder für die Weiterbegleitung Volljähriger führen zu vermehrter Einrichtung von Berufsbetreuungen, gerade für eine Klientel, die „am Rande einer rechtlichen Betreuung“ stehen, „die hätte man abfangen können, wenn man als Behörde oder Kommune soziale Dienste vorhält.“

Auch Heimträger haben aufgrund neuer Bestimmungen der Pflegegeldkassen Aufgaben (begleitenden Bereiche der Arztbesuche, des Einkaufes von Bekleidung) gestrichen und auf die rechtliche Betreuung übertragen: „ich merk’ also sehr häufig, dass die Heimeinrichtungen einen Betreuer haben wollen, der teilweise diese Sachen mit aufgegürtelt bekommt, obwohl er das als rechtlicher Betreuer nicht unbedingt machen muss.“ Werden diese Aufgaben vom Berufs- oder Vereinsbetreuer übernommen entsteht eine Intensivierung des Betreuungsaufwandes und die Frage, ob die Betreuer versuchen, eine entsprechend höhere Abrechnung vorzunehmen. Werden höhere Kosten – wie auch immer – veranschlagt, ist eine überproportionale Kostensteigerung pro Fall die Folge.

Umgekehrt wird von Seiten offensichtlich Druck bei der Abrechnung der Berufsbetreuer gemacht. Gerade in diesem ländlichen Bezirk liegen die Heime regional verstreut, sodass Betreuungen vor Ort aufgrund der damit verbundenen Fahrkosten auf ein Minimum beschränkt werden soll.

Das Kostenbewusstsein bei Gericht und in der Betreuungsstelle macht sich auch im Verdacht auf Abrechnungsunehrlichkeit der Berufsbetreuer geltend. Zu hohe Abrechnungen nach einer aufwändigeren „Startphase“ der Betreuung oder unglaubliche Zeitangaben („28 Stunden am Tag gearbeitet“) werden aber auch wieder oder sind zu relativieren. Im letzteren Falle ist von einer Minderheit die Rede („nicht nur weiße Schafe“) und die mangelnden Möglichkeiten des Einsatzes von ehrenamtlichen Betreuern verunmöglichen einen Betreuerwechsel nach schwierigeren Anfangsphasen der Betreuung (s.u.).

Nach einer solchen betreuungsintensiven Phase ist eine Pauschalierung denkbar. Bedenken bestehen in der Form der Abrechnung: Als Vorschuss gezahlt, würde aufgrund von geringerem Arbeitsaufwand als vorher geschätzt oder bei der Beendigung von Betreuungen Rückforderungen der Landeskasse erforderlich werden.

Ein weiterer Aspekt der Kostensteigerung besteht in unnötigen Kosten durch Gutachten. Zum einen gäbe es offensichtliche Fälle, für die man kein Gutachten braucht: „wenn ich dann sehe, da ist jemand vollkommen dement, also reagiert nicht mehr, ich sag’ mal den schärfsten Fall, dann fragt man sich manchmal, ob wirklich so ein Gutachten im klassischen Sinne noch erforderlich gewesen wäre.“ Zum anderen seien die Gutachten teurer geworden seit Fremdsachverständige Gutachten übernehmen, weil das Gesundheitsamt Gutachten nicht mehr zu seinem Aufgabenbereich zählt. Liegt ein Gutachten vor, sei andererseits häufig das Erstellen eines Sozialberichtes unnötig, weil es für die Betreuungsstelle das „Maß aller Dinge“ sei.

Die Vollmacht als kostensparende Alternative wird erkannt. Allerdings käme sie „in 99% der Fälle“ zu spät, weil keine Geschäftsfähigkeit mehr existiere. Mehr Aufklärung über Vorsorgevollmachten sei notwendig. In vielen Fällen sei aber eine Kontrollbetreuung notwendig.

Das Ehrenamt als Alternative ist ein breites Thema in dem Bezirk.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die schwierigere und aufwändigere Anfangsbetreuung („Startphase“ von ca. zwei Monaten) von professionellen Betreuern durchgeführt werden sollte. In diesem Zusammenhang wird an Berufsbetreuern kritisiert, sie würden einen möglichen Betreuerwechsel, der in 40% der Fälle möglich sei, nicht melden. Diese Kritik relativiert sich allerdings selbst darin, dass auf die geringe Anzahl von fremden ehrenamtlichen Betreuern hingewiesen wird. Für die „Standardbereiche Gesundheitsfürsorge und Vermögenssorge, bei normalen Betreuungen, wo also nicht eine psychische gravierende Erkrankung vorliegt“ könnten zwar Familienangehörige als ehrenamtliche Betreuer eingesetzt werden; aber bei schwieriger Klientel wie Alkoholiker warnt die Betreuungsstelle vor einer Überforderung von ehrenamtlichen Betreuern. Nicht nur diesbezüglich gibt es Differenzen mit dem Gericht. Die Reibungsverluste zwischen Gericht und Betreuungsstelle besteht darin, dass die volle Verantwortung des Einwerbens von ehrenamtlichen Betreuern der nur mit einer Person ausgestatteten Betreuungsstelle zugeschrieben wird. Umgekehrt erklärt die Betreuungsstelle den Mangel an ehrenamtlichen Betreuern mit Negativerfahrung bezogen auf das Gericht: Mangelnde Einführung, schlechte Behandlung („mit Zwangsgeldern eingebettet“). „komischer Ton“, häufiger Richterwechsel, Unerfahrenheit jüngerer Richter, mit der Konsequenz schlechter Presse. Von der Betreuungsstelle wird zusätzlich auf Vergeblichkeit der Bemühungen, ehrenamtliche Betreuer anzuwerben, hingewiesen. Ein monatlicher Sprechabend führte zu keiner Resonanz, sodass diese Angebot dann eingestellt wurde. Ebenso finden keine regelmäßigen Treffen von aktiven ehrenamtlichen Betreuern statt.

Die skeptische Haltung gegenüber den Möglichkeiten, ehrenamtliche Betreuer einsetzen zu können und die angeführten Probleme (institutionelle Reibungsverluste, Mangel an Personal, Mängel im Anwerben und in der Betreuung Ehrenamtlicher) erklärt den gegenüber dem Landesdurchschnitt geringer ausfallenden Einsatz dieser

Personengruppe und der überproportionalen Anteilen der Berufsbetreuer bei neu angeordneten Betreuungen.

IV. Auswertung Goslar

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Goslar ständig und überproportional gestiegen. Betrug Ende 1999 die Ausgaben noch 258.950 €, so stiegen sie 2000 auf annähernd 380.000 € und schließlich bis auf über 450.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle IV-1).

Tabelle IV-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1999	2000	2001
	€	€	€
Nds	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Goslar	258.950	379.183	450.627

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren seit 1999 eine starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich abwechselnd sowohl im unteren als auch im mittleren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist jedoch die Steigerungsrate in dem Jahr 2000. Während der Ausgabenanstieg in 1999 noch 15,1% betrug, erhöhte er sich im darauffolgenden Jahr auf 46,4 %, um in 2001 nochmals um 18,8% zuzulegen. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 74% (vgl. Tabelle IV-2).

Tabelle IV-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Goslar	15,1	46,4	18,8	74

Von Interesse ist, wodurch sich dieser enorme Anstieg der Kosten erschließt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (1.395) bis 2001 (1.683), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 20,6% entspricht. Besonders deutlich wird die Zunahme in 2000, wo allein ein Anstieg von fast 14% zu beobachten ist.

Damit ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lässt sich daraus allein der überproportionale Anstieg der Ausgaben (74%) im gleichen Zeitraum nicht erklären.

Tabelle IV-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Goslar	1.395	1.588	1.683

Tabelle IV-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Goslar	10	13,8	6	20,6

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneordnungen vermittelt ein einheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1999 (332) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 366 zu erreichen (vgl. Tabelle IV-5)

Tabelle IV-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Goslar	332	361	366

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (5,4) bis 2001 (1,4) verstärkt diesen Eindruck. Wie bei den Beständen ragt auch bei den Neuaneordnungen das Jahr 2000 mit einem Zuwachs von allein fast 9% heraus (vgl. Tabelle IV-6).

Tabelle IV-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Goslar	5,4	8,7	1,4	10,2

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine stetig, insbesondere in 2000 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuaneordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 239 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 72 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 28% auf, wobei ins Auge fällt, dass daran die Vereinsbetreuer mit gut einem Drittel beteiligt sind (vgl. Tabelle IV-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein leicht verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (74%) geringfügig zunahm, ist der an Berufsbetreuern auf 26% von 28% im Vorjahr zurückgegangen. Innerhalb dieses Bereiches kam es allerdings zu einer deutlichen Verschiebung. Während der Anteil der Vereinsbetreuer sich mehr als halbiert hat im Vergleich zu 1999, wuchs entsprechend der Anteil der freien Berufsbetreuer (vgl. Tabelle IV-7).

Tabelle IV-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Goslar	Nds	AG Goslar	Nds	AG Goslar
Familienangeh.	9.468	198	13.182	231	14.881	246
in %	56,5	59,6	61,2	64	62,8	67,2
sonstige	2.246	41	2.112	36	2.159	38
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	12,4	9,8	10	9,1	10,4
insgesamt	11.714	239	15.294	267	17.040	284
in %	69,9	72	71,0	74	71,9	77,6

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Goslar	Nds	AG Goslar	Nds	AG Goslar
Berufsbetreuer	3.700	61	4.173	79	4.625	77
in %	22,1	18,4	19,4	21,9	19,5	21
Vereinsbetreuer	940	32	1.676	15	1.623	5
in %	5,6	9,6	7,8	4,1	6,9	1,4
insgesamt	5.055*	93	6.256*	94	6.663*	82
in %	30,1	28	29,0	26	28,1	22,4

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern

In 2001 ist eine erneute Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (77,6%). Die Quote der Berufsbetreuer nahm nochmals erkennbar auf 22,4% ab, so dass nunmehr insgesamt 284 ehrenamtlichen Betreuungen 82 berufliche Betreuungen gegenüberstehen (vgl. Tabelle IV-7).

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen zugunsten der ehrenamtlichen Betreuungen verschoben haben (vgl. Tabelle IV-8, Tabelle IV-9).

Tabelle IV-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Goslar	72	74	77,6

Tabelle IV-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Goslar	28	26	22,4

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren eine Zunahme von über 5% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein Anteils-Rückgang in gleicher Höhe festzustellen. Der Zuwachs ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Abnahme der Berufsbetreuungen.

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner nicht überragenden Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine ausschlaggebende Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen.

Bereits der erste Blick darauf verdeutlicht, dass es in dieser Sparte zu überaus starken Veränderungen gekommen ist. Während in 1999 noch ein Drittel aller neuangeordneten Berufsbetreuungen mit Vereinsbetreuern betraut worden sind, halbierte sich dieser Anteil im darauffolgenden Jahr, um in 2001 mit 1,4% fast bedeutungslos geworden zu sein. Das legt den Schluss nahe, dass im Bezirk des AG Goslar die freien Berufsbetreuer ihre ohnehin starke Stellung auf Kosten der Vereinsbetreuer ausgebaut haben, was im Vergleich der Jahre 1999 und 2000 besonders deutlich wird.

Der deutliche Anstieg von Verfahren mit freien Berufsbetreuern kann zusammen mit ihrem durchgängig hohen Anteil von 2000 an somit als aussagekräftiger Indikator für die Kostensteigerung herangezogen werden, zumal in den beiden Jahren 2000 und 2001 ein überaus starker Ausgabenzuwachs zu verzeichnen ist, der besonders evident in 2000 mit 46,4% zum Ausdruck kommt (vgl. Tabelle IV-2).

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. Tabelle IV-3, Tabelle IV-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Goslar im Bereich der Betreuerwechsel eine relative Konstanz, wenn auch mit fallender Tendenz. Während es in 1999 nur zu 78 Umwandlungen kam, fiel deren Zahl auf 72 jeweils in den Jahren 2000 und 2001 (vgl. Tabelle IV-10).

Tabelle IV-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Goslar	78	72	72

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Goslar	Nds / AG Goslar	Nds / AG Goslar
Familienangeh.	1.182 / 12	925 / 13	871 / 9
sonstige	833 / 46	826 / 33	987 / 36
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 / 15	1.253 / 26	1.310 / 20
Vereinsbetreuer	451 / 5	511 / 0	911 / 7
Behördenbetreuer	82 / 0	52 / 0	65 / 0

Besonders im Jahre 1999 aber auch in den beiden Folgejahren zeichnet sich im Bereich der sonstigen ehrenamtlichen Betreuer und der freien Berufsbetreuer im Verhältnis zu den anderen Betreuerarten eine ungewöhnlich hohe Zahl von Betreuerwechseln ab, während bei den Familienangehörigen eher eine rückläufige Tendenz erkennbar wird.

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrag der Anteil daran 1999 noch 5,6%, ist im darauffolgenden Jahr auf 4,5% zurück, um schließlich in 2001 auf ohnehin niedrigem Niveau bei 4,3% zu enden (vgl. Tabelle IV-11).

Tabelle IV-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Goslar	Nds / AG Goslar	Nds / AG Goslar
Bestand	92.823 / 1.395	102.747 / 1.588	108.036 / 1.683
Betreuerwechsel	3.643 / 78	3.567 / 72	4.144 / 72
Anteil in %	3,9% / 5,6%	3,5% / 4,5%	3,8% / 4,3%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds / AG Goslar	Nds / AG Goslar	Nds / AG Goslar
Familienangeh.	1.182 / 12	925 / 13	871 / 9
in %	1,3% / 0,9%	0,9% / 0,8%	0,8% / 0,5%
sonstige	833 / 46	826 / 33	987 / 36
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 3,3%	0,8% / 2,1%	0,9% / 2,1%
insgesamt in %	2,2% / 4,2%	1,7% / 2,9%	1,7% / 2,6%

Weiter lässt sich deutlicher als bisher beobachten, wie bei einem ständig wachsenden Bestand an Betreuungsverfahren der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln durchgängig sinkt. Er macht im Jahre 2001 nur noch 2,6% aus.

Es zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass es hier zu einer weiteren Verfestigung gekommen ist, indem der Anteil familienangehöriger Betreuer an Betreuerwechseln innerhalb der ehrenamtlichen Betreuungen nur noch ein Viertel ausmacht.

Von den im Jahr 2001 insgesamt durchgeführten 72 Umwandlungen entfallen allein 27 auf Wechsel hin zu Berufsbetreuern, so dass sich ein wesentlicher Teil darin wiederfindet (vgl. Tabelle IV-11).

Obwohl der überwiegende Teil der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, insbesondere zu sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, erfolgt ist, sind hier gleichwohl Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass noch ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich in erster Linie auf die Familienangehörigen erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

a) Betreuungsverein

Personelle Ausstattung:

Es gibt einen Betreuungsverein, der mit zwei fest angestellten Mitarbeitern/innen besetzt ist. Die befragte Mitarbeiterin führe im Schnitt 35 Betreuungen zuzüglich der Querschnittsarbeit. Der zweite (gerade neu eingestellte) Mitarbeiter habe etwa 32 Betreuungen, soll jedoch laut Vertrag etwa 40 Betreuungen führen.

„(...) weil wir lt. vertraglicher Festlegung schwierige Fälle bekommen, nicht nur rein rechtlich sondern auch von der gesundheitlichen Seite her.“

Zuschüsse:

„Mit dem neuen Vertrag haben wir vereinbart, dass wir nicht mehr pauschal den Lohnkostenzuschuss von der Kommune bekommen sondern der Landkreis zahlt pro geleistete Betreuungsstunde einen kleinen Zuschuss. Wir bekommen einen Anreiz pro geworbenen ehrenamtlichen Betreuer nicht nur vom Land sondern auch von der Kommune mit Inkrafttreten dieses Vertrages. Sie bezuschussen jeden gewonnenen ehrenamtlichen Betreuer, der zum Einsatz kommt. Das müssen wir nachweisen über das Gericht, dass die dann auch eingesetzt sind. Wir bekommen auch pro Fortbildungsveranstaltung, die sich mit dem Betreuungsrecht befasst, noch einen Obolus dazu. Das liegt im Trend der Zeit, dass man nicht feste Beträge an Zuschüssen herausgibt, sondern konkret sagt wann und für was der Betreuungsverein bezuschusst wird. Das ist für alle Beteiligten die effektivste Lösung. Früher spielte es keine Rolle, wie viel Zeit ich im Querschnittsbereich aufwendete, also wie viel Stunden ich an Beratung, Fortbildung oder anderem aufwendete.“

b) Betreuungstelle

„Am Anfang, als das Betreuungsrecht in Kraft getreten ist, da hat die Betreuungsbehörde noch viele Betreuungen geführt. Mittlerweile haben sie keine mehr.“ (Rpfl)

c) Berufsbetreuer

„Wie viel Betreuungen hat ein Berufsbetreuer im Schnitt hier im Amtsgerichtsbezirk?
B: Also bis zu 30 - 35, manche, das sind aber wenige. Ich kann es hier nur für Goslar sagen. Die Betreuungsstelle, die ja auch für Seesen und für Clausthal die Zahlen hat, die könnte das eher sagen.“ (Rpfl)

d) Ehrenamtliche

„Werden als Betreuer, wo es um solche fast schon Massensachen geht Berufsbetreuer eingesetzt oder häufig eben Verwandte? B: Meistens sind es Familienangehörige. Ich hatte Ihnen ja schon am Telefon gesagt, der Landkreis Goslar, und dazu gehört eben auch Bad Harzburg, hat sehr viel alte Menschen, ein Drittel mehr als andere Landkreise. Das ist einfach auch für unsere Region ein großes Problem. Das sind gerade in Bad Harzburg oft alte Menschen, die entweder keine Angehörigen haben oder entferntere Verwandte, die nicht vor Ort sind. Wir haben ganz andere Strukturen hier in den Dörfern, wo es oft noch zwei drei Generationen unter einem Dach gibt. Da kommen nicht so viel Betreuungen raus, denn das regelt sich meistens in der Familie. Aber wenn alleinstehende alte Menschen da sind und keine Familie hier ringsum, dann bleibt keiner über, der das regeln kann.“ (Rpfl)

„Ich habe jetzt einen guten Stamm von Ehrenamtlichen, die ständig kommen. Wir haben in unserem kleinen Verein etwa 50 ehrenamtliche Betreuer. Das sind vorwiegend Betreuungen von fremden Personen, also nicht in erster Linie Betreuer, die Verwandtschaft betreuen. Hierauf legen wir Wert, weil mit den Ehrenamtlichen erheblich Kosten gespart werden.“ (Vbetr)

e) Pauschalierung

Es wird kein Pauschalierungsmodell angewandt.

f) Gericht

Die befragte Rechtspflegerin sei seit November 1994 beschäftigt: „Am Anfang, bis zum vorigen Jahr Februar habe ich sie [=Betreuungssachen] ganz allein gemacht, also für den gesamte Amtsgerichtsbezirk Goslar und seit Februar vorigen Jahres habe ich eine Kollegin, die einen halben Tag da ist und am Anfang Bad Harzburg mitgenommen hat und jetzt Bad Harzburg und Liebenburg.“

Der befragte Richter habe von Anfang 1999 bis Oktober 2000 Betreuungssachen gemacht.

g) Sonstiges

„Ich würde sagen, etwa 60 % mindestens sind mittellos.“ (Rpfl)

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Im Laufe der Jahre habe eine Sensibilisierung – sprich eine allmähliche Durchsetzung der betreuungsrechtlichen Bestimmungen im Rechtsbewusstsein - der Heime und Krankenhäuser stattgefunden, so dass ein gewaltiger Anstieg der Genehmigungen (für z.B. Bettgitter und bes. PEG-Sonde) und darüber Betreuungen zu verzeichnen sei. Bezüglich der Entscheidungen über Notmaßnahmen wie der PEG-Sonde gibt es den Vorschlag, diese auszulagern, da in diesen Fällen keine wirkliche Entscheidungsfähigkeit des Richters bestehe, so dass der Richter sich nur als „Abnicker“ für die Ärzte erweise.

Der Landkreis Goslar habe (mit 47 Alten- und Pflegeheimen) „sehr viele alte Menschen, ein Drittel mehr als andere Landkreise“. 60% der Betreuungen seien für alte Menschen, wobei erwartet werde, dass es noch wesentlich steigen werde: „Es boomt hier in der Gegend unfassbar, die Altersheime und das betreute Wohnen“. Bei diesen (klassischen) Fällen entstünden die Kosten zu Beginn der Betreuung in erheblicherem Umfang: „Ein halbes bis dreiviertel Jahr ist sehr viel zu tun, dann läuft es aber so, dass man theoretisch auch sagen könnte, das könnte jetzt auch ein Ehrenamtlicher machen.“

Während diese Fälle in der Regel über 5 Jahre ohne Unterbrechung laufen würden, gebe es in zunehmenden Maße eine nicht unerhebliche Zahl von Betreuungen, in denen häufig und in kurzen Abständen Änderungen – und zwar Erweiterung der Aufgabenkreise oder auch Betreuerwechsel – anstehen. Neben den steigenden Zahlen der klassischen Betroffenengruppe der Altersdementen scheint die Erschließung anderer und zwar aufwändigerer/ kostenträchtigerer Betroffenengruppen stattzufinden. Als „der große Kostenfaktor“ gelten die psychisch Kranken, Alkohol- und Drogenkranken: „Psychisch Kranke und Alkoholranke oder auch Drogenabhängige sind eine ständige Herausforderung. Da kann man auch

nicht sagen, es ist jetzt acht Uhr und damit ist für mich Feierabend, da muss man oft abends unterwegs sein oder am Wochenende oder gerade auch zu Feiertagen, wenn es psychisch Kranke sind, die einfach Hilfe brauchen und Hilfe rufen oder aber abdrehen und man dann tätig werden muss.“

Die Zunahme an Betreuungsfällen und auch dieser aufwändigeren Fälle wird begünstigt durch eine festzustellende Aufgabenverlagerung aus dem sozialen Bereich. Betreuungsfälle entstünden aufgrund von personellen Mängeln insbesondere bei den Sozialämtern und den sozial-psychiatrischen Diensten. „Man hörte dann schon: Gehen sie doch zur Betreuungsstelle, weil er da jemand sehr genervt hat und man das Gefühl hatte, jetzt haben wir hier keine Leute, um den richtig zu beraten und an die Hand zu nehmen, da soll er doch mal eine Betreuung beantragen.“

Bezüglich der – im Laufe der Jahre zunehmenden Zahl der – Berufsbetreuer wird ein Mangel an Kontrollmöglichkeiten der Abrechnungen festgehalten, was in der Folge bedeute: „Man kann einfach nur sich darauf verlassen, dass das stimmt, was der Betreuer geschrieben hat.“ Es bedürfe einer Vertrauensbasis zwischen Rechtspfleger und Betreuer. Die Berufsbetreuer würden zunächst dazu neigen, auch betreuungsfremde Aufgaben durchzuführen, wogegen seitens der Rechtspflegerin rigorose Streichungen als Mittel eingesetzt werden, um eine „Normalisierung“ herzustellen. Wenn den Betreuern darüber beigebracht werden muss, was sie abrechnen dürfen und was nicht, scheint die Grenze zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung nicht eindeutig zu sein.

Um den hohen Aufwand und die Kosten bei der Prüfung der Abrechnungen zu minimieren, werden verschiedene Vorschläge gemacht: Fallpauschalen für die klassischen Fälle; für die schwierigen Betreuungen werden Pauschalierungen prinzipiell abgelehnt. Oder Tätigkeitspauschalen, d.h. Vorgaben bzgl. der Dauer einer einzelnen Tätigkeit, z.B. „Überweisungen pauschal Minuten“, um die großen Unterschiede in den Abrechnungen der Betreuer zu minimieren. Des weitem wird vorgeschlagen, den Rechtspfleger an der Auswahl des Betreuers maßgeblich zu beteiligen, wenn nicht ganz auf ihn zu übertragen, da dieser den Betreuer am besten beurteilen könne.

Letzteres steht u.a. im Zusammenhang mit dem ständigen Richterwechsel in Goslar, wohingegen es eine Kontinuität bei den Rechtspflegern gebe. Der Richterwechsel wirke sich auch kostenmäßig aus, zum einen da sich jeder neu einarbeiten müsse und zum anderen die Zusammenarbeit zwischen Richter und Rechtspfleger darunter leide. Aktuell gebe es gar keinen Austausch zwischen diesen beiden, was auch bedeute, dass die Rechtspfleger nicht an der Auswahl des Betreuers beteiligt seien. Seitens des Vereins wird Kritik an der Zusammenarbeit mit der Betreuungsstelle geäußert. Während Verein und Rechtspfleger meinen, die Betreuungsstelle solle in ihren Befugnissen zugunsten einer Erweiterung der Zuständigkeiten des Rechtspflegers beschränkt werden, verhält es sich beim Richter umgekehrt: Dieser plädiert für die Übertragung von richterlichen Aufgaben auf die Betreuungsbehörde. Ausgenommen freiheitsentziehende Maßnahmen und die Ersteinrichtung der Betreuung können die Aufgaben auf sie ausgelagert werden.

Weitere Kostenpunkte werden in der Bestellung des Verfahrenspflegers und in den ärztlichen Gutachten gesehen: Sinnvoll sei der Einsatz des Verfahrenspflegers nur „bei den ganz harten freiheitseinschränkenden Maßnahmen“ wie z.B. Unterbringung. Zu den Gutachten gibt es divergente Aussagen: Einerseits wird der

Qualitätsanspruch zumindest für die 60% Betreuungen für Altersdemente als zu hoch beurteilt, da auch ein Laie die Betreuungsbedürftigkeit erkennen könnte. Auf der anderen Seite wird anderen Befragten geäußert, dass es schlechte Erfahrungen mit hausärztlichen Gutachten geben: diese seien häufig mangelhaft oder stimmten in einigen Fällen gar nicht mit den tatsächlichen Eindrücken überein.

Auch die Aufwandspauschale erfährt Kritik: Der Anspruch auf Aufwandspauschale der ganz nahen Angehörigen (Ehepartner, Kinder) sei übertrieben.

Vollmachten und Ehrenamtliche:

Bislang seien die Vollmachten noch relativ selten und zudem unvollständig, doch würden aufgrund großer Werbemaßnahmen die Vorsorgevollmacht erkennbar zunehmen. Die Zunahme sei der Erfolg des persönlichen Engagement des Landkreises, doch sollte die Aufklärung davon nicht abhängig sein, sondern systematisch (nicht nur in Altersheimen, sondern viel früher) und vom Land oder Bund finanziert werden.

Mit 50 fremden Ehrenamtlichen scheint es dank der intensiven Anwerbung und intensiven Qualifizierung durch den Verein einen vergleichsweise großen Stamm an Ehrenamtlichen zu geben, in dem „auch Männer und Frauen dabei [sind], die führen nicht nur eine Betreuung sondern drei, vier fünf, manche sogar auch 10 Betreuungen, die auch schwieriger sind.“ Wenn man die statistischen Daten hinzuzieht, erkennt man, dass sich dieser großer Pool an Ehrenamtlichen in den Betreuungszahlen vergleichsweise stark auswirken: So beträgt der Anteil ehrenamtlich geführter Betreuungen bei Erstbestellungen in 2001 77,6% (s. Tabelle IV-9). Entsprechend erkennt man in den Zahlen der Berufsbetreuungen, dass sich die intensive Querschnittsarbeit des Vereins, welcher zudem bis vor kurzer Zeit nur mit einer Person besetzt war, in einer Abnahme des Anteils der Vereinsbetreuungen zugunsten der Berufsbetreuungen ausdrückt (s. Tabelle IV-7 bis 9).

Trotzdem komme es nicht zu Prüfungen bei laufenden Betreuungen, ob ein Wechsel von Berufs- zu ehrenamtlichen Betreuer stattfinden kann. Das liege darin begründet, dass „die Leute einfach zu viel zu tun haben“ bzw. „dass wir immer ganz junge Richter hatten, die eben auch oft gewechselt haben“. Die Mitarbeiterin der Betreuungsstelle meint, dass Abgaben an Ehrenamtliche stattfänden; sie weise in den regelmäßigen Treffen mit den Berufsbetreuern darauf hin, abzugebende Fälle auch abzugeben, was diese auch machen würden. Häufig führe jedoch der Berufsbetreuer den Fall selbst ehrenamtlich weiter. Mischbestellungen kämen in dem Bezirk nicht vor, da sich Schwierigkeiten in der Abstimmung zwischen den zwei Betreuern ergeben könnten.

Die Werbung über die Lokalzeitung und das aufgrund guter Zusammenarbeit mit den ehrenamtlichen Betreuern entstandene Schneeballprinzip sei – im Gegensatz zu großen Veranstaltungen (etwa in Fußgängerzone) – so erfolgreich gewesen, dass der Verein in diesem Jahr 10 neue Ehrenamtliche bekommen habe. Es bleibe allerdings nicht bei der Anwerbung, sondern erfordere intensiver Beratung und Begleitung: „Die Beratung der Betreuer nimmt einen sehr großen Teil meiner Arbeitszeit in Anspruch. Sie ist neben den Fortbildungsangeboten von besonderer Wichtigkeit, weil ich nicht Betreuer werben und sie dann an der Einzelproblematik sterben lassen kann. Sie verlieren dann den Mut, entwickeln Ängste und sind weg vom Fenster.“

Das Potential an möglichen Ehrenamtlichen wird als noch nicht ausgeschöpft eingeschätzt, so dass vermehrt Werbung betrieben werden sollte.

V. Auswertung Hannover

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Hannover ständig und überproportional gestiegen. Betrug 1999 die Ausgaben noch ca. 2.750.000 €, so stiegen sie 2000 auf über 3.218.000 € und schließlich bis auf fast 3.630.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle V-1).

Tabelle V-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1999	2000	2001
	€	€	€
Nds	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Hannover	2.751.034	3.218.554	3.629.020

Ins Auge fällt zunächst, daß in allen Haushaltsjahren seit 1999 eine starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich durchgängig im zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Stärker ausgeprägt ist dabei die Steigerungsrate in dem Jahr 2000. Während der Ausgabenanstieg in 1999 und in dem Jahr 2001 12,9% bzw. 12,8% betrug, lag der Zuwachs in 2000 bei 17%. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich die Zunahme auf insgesamt 31,9% (vgl. Tabelle V-2).

Tabelle V-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Hannover	12,9	17	12,8	31,9

Von Interesse ist, wodurch sich dieser Anstieg der Kosten erschließt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der "Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen" (GÜ 1, GÜ 2) dargestellt und dort summenmäßig erfaßt.

Zu beobachten ist beim AG Hannover ein Zuwachs der Bestandszahlen in 1999 (11.165) und 2000 (12.409). Dieser Trend setzte sich jedoch nicht weiter fort (vgl. Tabelle V-3).

Während die Zunahme in diesen beiden Jahren jeweils im zweistelligen Prozentbereich bei 12,0% bzw. 11,1% lag, trat in dem Folgejahr 2001 ein in dieser Höhe überraschender Rückgang von 30,7% ein (vgl. Tabelle V-4). Binnen Jahresfrist reduzierte sich der Bestand an Betreuungsverfahren also von 12.409 (2000) auf genau 8.600 Verfahren (2001).

Dieses Erscheinungsbild findet zunächst einmal aus den Bestandszahlen heraus keine nachvollziehbare Erklärung, zumal diesem eklatanten Rückgang der Betreuungsbestände in 2001 um annähernd 31% auf der Ausgabenseite keine entspre-

chende Verringerung gefolgt ist. Vielmehr blieben die Aufwendungen davon uneindrückt und stiegen im Gegenteil um weitere fast 13% an.

Insgesamt ist auf der einen Seite ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen in den Jahren 1999 und 2000 und andererseits ein massiver Abbau im Folgejahr 2001 festzustellen, gleichwohl läßt sich daraus allein der überproportionale Anstieg der Ausgaben (31,9%) im gleichen Zeitraum nicht erklären.

Tabelle V-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Hannover	11.165	12.409	8600

Tabelle V-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Hannover	12	11,1	-30,7	-23

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfaßt, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. "Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz" und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang - jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert - erfaßt werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so daß auch ein verlässlicher Rückschluß auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, läßt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuansordnungen vermittelt ein recht uneinheitliches Bild.

Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen in 1999 (1.443) gegenüber dem Vorjahr (1.774) um fast 19% verringert, im Jahr 2000 (2.097) wieder um mehr als 45% zugenommen, um schließlich in 2001 (2.204) nur geringfügig über dem Stand des Vorjahres (2.097) zu liegen (vgl. Tabelle V-5).

Tabelle V-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	16.640	16.769	21.550	23.703
AG Hannover	1.774	1.443	2.097	2.204

Ein weiterer Blick auf die unterschiedlichen jährlichen Steigerungsraten von 1999 (-18,7%), 2000 (45,3%) bis 2001 (5,1%) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle V-6).

Tabelle V-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Hannover	-18,7	45,3	5,1	52,7

Vom Ergebnis her hat sich über den Zeitraum von drei Jahren eine übermäßig starke Zunahme von fast 53% eingestellt, die insbesondere im Jahr 2000 mit allein 45,3% besonders ausgeprägt ist. Da die Summe der neu angeordneten Betreuungen in die jeweiligen Jahresbestände einfließt, hätte sich die unterschiedliche Entwicklung der Neuansordnungen folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlagen müssen.

Das ist jedoch nicht der Fall. Dort ist zwar in den einzelnen Jahren bis einschließlich 2000 ein unterschiedlich starker Zuwachs festzustellen, zahlenmäßig hätte dies jedoch in einem anderen Ausmaß zum Ausdruck kommen müssen. Bei einem Vergleich der Bestandszahlen mit den jährlichen Neubestellungen bis zum Jahre 2000 hätte bei unterstellter Richtigkeit der jeweiligen Zählungen im gesamten Bezirk des AG Hannover über Jahre hinweg kein Betreuer gestorben sein dürfen, ein Zustand, der nach allgemeiner Lebenserfahrung eher unwahrscheinlich ist.

Die offensichtliche Fehlerhaftigkeit ist nur dadurch zu erklären, daß entweder die Bestandszahlen unrichtig und/oder auf den Geschäftsstellen der Betreuungsabteilungen des AG Hannover die Zählblätter unvollständig und lückenhaft ausgefüllt worden sind.

Diesen Umstand hat das MJ im Jahre 2001 zum Anlaß genommen, die Richtigkeit der Bestandszahlen anzuzweifeln. Die Annahme wurde durch eine nachträgliche Überprüfung des Gerichts bestätigt. Aufgrund einer Neuzählung ergab sich bei den

laufenden Betreuungsverfahren ein um annähernd 31% geringerer Bestand für das Jahr 2001.

Vor dem Hintergrund der fehlerhaften Bestände erscheint auch die Auswertung der Neuordnungen nur unter Einschränkungen möglich zu sein.

Diese Vorsicht ist geboten, weil unbekannt ist, ob sich die Fehlerhaftigkeit der Zählung nur auf die Bestände bezieht und ob die Aufschlüsselung bei den Erstbestellungen korrekt zustande gekommen ist, als auch nicht nachvollziehbar ist, ob eine eventuelle Unkorrektheit durchgängig alle Rubriken in gleichem Maße betrifft, also eine systematische Fehlerhaftigkeit mangels hinreichender Anhaltspunkte nicht unterstellt werden kann.

Unter diesem Vorbehalt werden die in den Zählblättern registrierten Erstbestellungen für 1999 (1.443), 2000 (2.097) und 2001 (2.204) – (vgl. Tabelle V-5) - und deren Aufgliederung in die einzelnen Betreuungsarten (vgl. Tabelle V-7) betrachtet.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik "Privatpersonen" ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfaßt, so daß den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 1.111 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden sein, was einem prozentualen Anteil von 77,0 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Bemerkenswert ist, daß davon 13,8% auf familienfremde ehrenamtliche Betreuer entfallen.

Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 18,4% auf, wobei ins Auge fällt, daß zusätzlich 66 Behördenbetreuungen eingerichtet worden sind. (vgl. Tabelle V-7).

Tabelle V-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Hannover	Nds	AG Hannover	Nds	AG Hannover
Familienangeh.	9.468	912	13.182	1.185	14.881	1.290
in %	56,5	63,2	61,2	56,5	62,8	58,5
sonstige	2.246	199	2.112	218	2.159	211
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	13,8	9,8	10,4	9,1	9,6
insgesamt	11.714	1111	15.294	1.403	17.040	1.501
in %	69,9	77	71	66,9	71,9	68,1

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Hannover	Nds	AG Hannover	Nds	AG Hannover
Berufsbetreuer	3.700	170	4.173	297	4.625	346
in %	22,1	11,8	19,4	14,2	19,5	15,7
Vereinsbetreuer	940	96	1.676	307	1.623	252
in %	5,6	6,6	7,8	14,6	6,9	11,4
Insgesamt*	5055	266	6.256	604	6.663	598
in %	30,1	18,4	29	28,8	28,1	27,1

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern (zzgl. 66 Behördenbetreuungen 1999; zzgl. 90 Behördenbetreuungen 2000; zzgl. 105 Behördenbetreuungen 2001)

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein stark verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (66,9%) massiv abnahm, stieg der an professionellen Betreuern deutlich auf nunmehr 28,8% an (vgl. Tabelle V-7). Innerhalb des Bereiches ehrenamtlicher Betreuer ist sowohl bei den Familienangehörigen als auch bei den sonstigen Ehrenamtlichen im Vergleich zum Vorjahr ein kräftiger Rückgang eingetreten. Im Rahmen der professionellen Betreuer zeigt sich ein moderater Zuwachs bei den freien Berufsbetreuern, während sich der Anteil der Vereinsbetreuer gegenüber 1999 mehr als verdoppelt hat. Die Zahl der Behördenbetreuungen stieg nochmals an auf nunmehr 90.

In 2001 ist wieder eine leichte Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (68,1%), ohne jedoch den Stand von 1999 zu erreichen. Die Quote der freien Berufsbetreuer nahm unwesentlich auf 27,1% ab, so daß nunmehr insgesamt 1.501 neu angeordneten ehrenamtlichen Betreuungen 598 berufliche Betreuungen gegenüberstehen (vgl. Tabelle V-7).

Innerhalb dieses Bereiches kam es allerdings zu weiteren Veränderungen. Der Anteil der freien Berufsbetreuer stieg nochmals leicht auf 15,7% an, während bei den Vereinsbetreuern ein erkennbarer Rückgang auf jetzt 11,4% zu beobachten ist. Auffallend ist wiederum der erneute Zuwachs an Behördenbetreuungen (105).

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, daß sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen stark zuungunsten der ehrenamtlichen Betreuungen verschoben haben (vgl. Tabelle V-8).

Tabelle V-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71	71,9
AG Hannover	77	66,9	68,1

Tabelle V-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29	28,1
AG Hannover	18,4	28,8	27,1

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren einen Rückgang von fast 9% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein etwa gleichgroßer Anteils-Zuwachs zu verzeichnen. Die Abnahme ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Zunahme der Berufsbetreuungen.

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, daß der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner deutlich gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine ausschlaggebende Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen.

Bereits der erste Blick darauf verdeutlicht, daß es in dieser Sparte zu starken Veränderungen gekommen ist. Neben den freien Berufsbetreuern sind auch in starkem Maße die Vereinsbetreuer mit neuen Betreuungen betraut worden. Während in 1999 gerade 6,6% aller neuangeordneten Berufsbetreuungen von Vereinsbetreuern über-

nommen wurden, stieg dieser Anteil um mehr als das Doppelte im darauffolgenden Jahr an, um dann in 2001 wieder leicht auf immerhin noch 11,4% abzusinken.

Auffallend ist seit 1999 insbesondere auch die überaus hohe Zahl der Behördenbetreuungen am Spektrum der neu angeordneten Betreuungen. Da diese Betreuungen von Gesetzes wegen keine Vergütungsregelungen nach sich ziehen, wären sie im Hinblick auf die Kosten deshalb eine interessante Alternative zu den Betreuungen der freien Berufs- und Vereinsbetreuer. Infolge ihrer hohen Zahl hätte sich dies eigentlich in erkennbarem Umfang auf der Ausgabenseite kostenreduzierend auswirken müssen. Ein solcher Effekt ist jedoch in den Jahren 1999 bis 2001 nicht festzustellen. Das wiederum läßt den Schluß zu, daß der Bereich der professionellen Betreuer kostendominant erscheint.

Der deutliche Anstieg von Verfahren mit Berufsbetreuern kann zusammen mit ihrem durchgängig hohen Anteil somit als aussagekräftiger Indikator für die Kosten herangezogen werden (vgl. Tabelle V-2). Festmachen läßt sich dies zumindest ab 2000 aufgrund der hohen Anteile der professionellen Betreuer.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen läßt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. Tabelle V-3 und Tabelle V-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein läßt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter läßt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muß in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so daß sich unter Zugrundelegung

dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen läßt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählsysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Auch in diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß die Heranziehung und Zugrundelegung der Daten aus den Zählblättern und Geschäftsübersichten allerdings mit den Einschränkungen und unter dem gleichen Vorbehalt erfolgt, wie bereits oben ausgeführt (siehe Punkt 4).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Hannover im Bereich der Betreuerwechsel eine uneinheitliche Tendenz. Während es in 1999 zu insgesamt 56 Umwandlungen kam, stieg deren Zahl auf 78 im Jahre 2000 an, um in 2001 (60) fast auf den Stand von 1999 zurückzufallen (vgl. Tabelle V-10).

Tabelle V-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Hannover	56	78	60

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds AG Hannover	Nds AG Hannover	Nds AG Hannover
Familienangeh.	1.182 9	925 43	871 29
sonstige	833 28	826 21	987 16
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 14	1.253 11	1.310 6
Vereinsbetreuer	451 3	511 1	911 9
Behördenbetreuer	82 2	52 2	65 0

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 lediglich 0,5%, ist im darauffolgenden Jahr eine leichte Zunahme auf 0,6% festzustellen, um schließlich in 2001 erneut minimal auf weiterhin niedrigem Niveau auf 0,7% zu steigen (vgl. Tabelle V-11).

Tabelle V-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds AG Hannover	Nds AG Hannover	Nds AG Hannover
Bestand	92.823 11.165	102.747 12.409	108.036 8.600
Betreuerwechsel	3.643 56	3.567 78	4.144 60

Anteil in %	3,9% 0,5%	3,5% 0,6%	3,8% 0,7%
-------------	-------------	-------------	-------------

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds AG Hannover	Nds AG Hannover	Nds AG Hannover
Familienangeh.	1.182 9	925 43	871 29
in %	1,3% 0,1%	0,9% 0,3%	0,8% 0,3%
sonstige	833 28	826 21	987 16
Ehrenamtl.			
in %	0,9% 0,3%	0,8% 0,2%	0,9% 0,2%
insgesamt in %	2,2% 0,4%	1,7% 0,5%	1,7% 0,5%

Der durchgängig steigende Anteil der Betreuerwechsel über die Jahre 1999 bis 2001 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, daß im Bereich des AG Hannover bereits eine Trendwende hin zu mehr Umwandlungen erkennbar wird. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Die in den Jahren 1999 bis 2001 durchgeführten Betreuerwechsel sind im Vergleich zu den Betreuungsbeständen fast unbedeutend. Dieses Erscheinungsbild läßt den Schluß zu, daß insoweit einmal eingerichtete Betreuungen nahezu unverändert fortbestehen und die Betreuer beibehalten werden.

Von den im Jahr 1999 insgesamt durchgeführten 56 Umwandlungen entfallen allein 37 auf Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, in 2000 stieg deren Zahl auf 64, um in 2001 leicht auf 45 zurückzugehen (vgl. Tabelle 13), so daß sich der ganz überwiegende Teil der Betreuerwechsel darin wiederfindet.

Ausgehend von 0,4% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 0,5% aus, womit er gegenüber 2000 (0,5%) konstant geblieben ist.

Ferner zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, daß sich der Anteil Familienangehöriger an Betreuerwechseln seit 1999 verdreifacht hat, während sich die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer auf etwa gleichem Niveau gehalten haben (vgl. Tabelle V-11).

Im Bereich der Betreuungsbestände sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, daß ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es läßt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

a) Zahl der mittellosen Betreuten:

I: "Ist die (Zahl, d. Verf.) der Vermögenslosen, anteilmäßig (...)?"

B: "70 %.(...) Also teilweise ist es so, dass im Anfang noch etwas Vermögen da war, dass ursprünglich mehr Vermögen da war, das dann aber durch irgendwelche Enkelkinder, Kinder abgeschöpft worden ist und dann der Sozialhilfefall eintritt (....)." (Rechtspflegerin)

b) Anstieg bei den vermögenden Betreuten:

"Also ich hatte bislang im Durchschnitt pro Jahr ungefähr 300 Rechnungslegungen und das werden in diesem Jahr ganz erheblich mehr werden, weil ich sehr viele vermögende Betreute im letzten Jahr dazu gekriegt habe. Also echt vermögende Betreute, also mit 8 Millionen und so weiter." (Rechtspflegerin)

c) Behördenbetreuungen:

"Also, wenn auf Grund der Anhörungssituation für mich deutlich geworden ist, dass eigentlich nur ein Berufsbetreuer sein kann, dann bitte ich eben die Betreuungsstelle, das entsprechend zu prüfen oder auch zu überlegen, ob die Betreuungsstelle nicht selbst die Betreuung übernimmt, weil es einfach finanziell für den Betroffenen preiswerter ist." (Richter)

"Also wir haben jetzt bei der Betreuungsstelle 17 Amtsbetreuer, diejenigen die also die Eilzuständigkeitsaufgaben wahrnehmen." (Betreuungsstelle)

d) Betreuerpool:

"Unser Pool (...) der liegt bei 220 Berufsbetreuern. Für die gesamte Region. Die (Zahl der fremden Ehrenamtlichen, d. Verf.) liegt bei ungefähr, durch die Zusammenführung jetzt, bei ungefähr, sagen wir mal an die 250. Nur die Fremdbetreuer, nicht die Angehörigen. Diejenigen, die also ehrenamtlich mehrere Betreuungen führen, na da kann man sagen, das sind maximal vielleicht 20. Die bis zu 15 (Betreuungen, d. Verf.) führen." (Betreuungsstelle)

e) Zwischenzeitlicher Ehrenamtlichenmangel:

"Ich habe ja vorhin gesagt, dass die Betreuungsstelle zwar häufig ausreichende Vorschläge macht für ehrenamtliche Betreuer, dass aber eben doch zwischenzeitlich nicht ausreichende Mengen zur Verfügung standen, so dass einem gar nichts anderes übrig blieb, als auf Berufsbetreuer dann auch auszuweichen letztlich." (Richter)

f) Wechsel zu Ehrenamtlichen:

"Es ist nur eines dabei, manchmal erscheint es einem zweckmäßig den Wechsel vorzunehmen, aber dann hat sich zwischen dem Berufsbetreuer und dem Betreuten ein solches Vertrauensverhältnis aufgebaut, was ja nun auch nicht immer ganz einfach ist, das ich nur sage, also ().

I: "Aber () vor oder dass Sie darüber nachdenken, Wechsel in Richtung ehrenamtlich."

B: "Es kommt gelegentlich vor. Aber seltener." (Rechtspflegerin)

g) Aufwandspauschale:

"Die Aufwandsentschädigung wird hier nur einmal im Jahr gezahlt. (...) Die meisten nehmen sie in Anspruch inzwischen ja." (Rechtspflegerin)

h) Zuschüsse an Betreuungsvereine:

„Ja und zwar in der Höhe, wir finanzieren gegen, d. h. also das Land Niedersachsen hat ja aufgrund eines Urteiles jetzt wieder 16.000,00 € zu leisten pro Jahr an die Betreuungsvereine und wir machen eine so genannte Gegenfinanzierung. D. h., wir leisten genau 16.000,00 €.“ (Betreuungsstelle)

i) Personelle Ausstattung der Betreuungsstelle:

„Also wir haben jetzt bei der Betreuungsstelle 17 Amtsbetreuer, diejenigen die also die Eilzuständigkeitsaufgaben wahrnehmen. Wir haben 3 Personen die Zuarbeit leisten bei der Betreuersuche, 2 Personen die die Betreuerentschädigungen bearbeiten, für Ehrenamtliche. Wir haben 4 Zuarbeiter die Registratur machen, Empfang.(...) Teils mit halben Stellen, die also nicht Vollzeitstellen sind. Und 1 Dame im Schreibdienst. (...) Wir kommen auf insgesamt 28 Personen, das sind natürlich nicht 28 Vollzeitstellen, sondern die meisten die zuarbeiten sind Halbtagsstellen.

(...) Wir kommen also so bei Vollzeitstellen auf 20 Leute ungefähr. Das wird weniger, das kommt durch die besondere Situation der Zusammenführung der Betreuungsstellen. Wir haben jetzt sehr viele Kollegen dabei die über 60 sind, die zwangsläufig jetzt nächstes Jahr gehen, 3 Stellen, die werden natürlich nicht wieder besetzt. Wir werden also, „die Betreuungsstelle wird auf Dauer diesen Personalstand nicht halten sondern er wird reduziert.“ (Betreuungsstelle)

3 Zusammenfassung der qualitativen Auswertung**Einführung des Betreuungsrechts:**

In Einrichtungen wie z.B. Heimen existiere bisher noch vielfach eine Unkenntnis darüber, dass es die Institution Betreuung gibt. Insbesondere in Einrichtungen, wo das Leitungspersonal häufig wechsle, sei es schwer, einen einheitlichen Informationsstand über die Institution Betreuung herzustellen. Insgesamt wüchsen aber die Kenntnisse über Betreuung, so dass viele Heime sensibler als früher reagierten und für Heimeinweisungs- oder Fixierungsmaßnahmen die Einrichtung einer Betreuung verlangten.

Eine Schwierigkeit dabei sei die mangelnde Eindeutigkeit der rechtlichen Grundlagen für die Durchführung solcher Maßnahmen, so dass auch dann Betreuungen für Fixierungsmaßnahmen angeregt würden, wenn sie nicht erforderlich seien.

Klientel und Tätigkeitsfelder:

In der Klientel der Altersdementen habe ein Anstieg stattgefunden, da diese Betroffenenengruppe inzwischen weniger zu Hause betreut würden, weswegen sich die Betreuungsanträge von Seiten der Heime häuften.

Auch bei den psychisch Kranken sei ein Anstieg zu verzeichnen, wobei dies das Resultat einer allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung sei, die zu verstärkten „Überforderungssyndromen“ bei jungen Menschen führe.

Bei den Klienten, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer Suchtkrankheit Überschuldungsprobleme hätten, habe ebenfalls ein Anstieg stattgefunden.

Bei der angewachsenen Klientengruppe der psychisch Kranken handle es sich um besonders arbeitsaufwändige Fälle, weil die Jüngeren oft aktiver seien als die Altersdementen. Außerdem sei hoher Arbeitsaufwand zu leisten, wenn Verwandte existierten, die dem Betroffenen Schwierigkeiten machten, und mit denen der Betreuer daher Gespräche führen müsse.

Der hohe Zeitaufwand schlage sich unmittelbar in höheren Kosten nieder, da es sich bei dieser Klientel um Fälle handle, die von Berufsbetreuern betreut werden müssten, weil die Betreuung aufgrund des Schwierigkeitsgrades von Ehrenamtlichen nicht leistbar sei. Darüber hinaus sei der Klientel ein ehrenamtlicher Betreuer ohne Erfahrung und Kenntnisse über die jeweilige Krankheit nicht zuzumuten.

Die Gruppe der Alkoholiker, insbesondere die mit Verschuldungsproblemen, sei ebenfalls arbeitsaufwendig. Die Betreuungen werden von den Befragten als im Grunde sinnlos eingeschätzt, weil der Betreuer nicht zur Beseitigung der Problematik beitragen könne, "denn eben das Problem des Alkoholismus kann keiner bewältigen, weder der Betreuer noch irgendeine andere Stelle". Hier wird deutlich, dass der Anspruch gegenüber einer Betreuung in der Praxis weit über die rein rechtliche Betreuung hinausgeht. Darüber hinaus seien Suchtkranke und psychisch Kranke für den Betreuer arbeitsaufwendig, weil sie verabredete Termine nicht einhielten und daher immer wieder besucht werden müssten.

Der Arbeitsaufwand hänge vom Krankheitsbild des Betreuten ab:

Bei Altersdementen sei besonders zu Beginn der Betreuung, wenn es um die Heimeinweisung geht, ein hoher Arbeitsaufwand erforderlich, der, sobald alle Formalitäten geregelt seien (was in der Regel 6-12 Monate dauere), erheblich abnehme, und dann auch von einem Ehrenamtlichen geleistet werden könne.

Bei psychisch Kranken sei dagegen der Arbeitsaufwand immer wieder schwankend, es gebe 3-4 Mal im Jahr "Arbeitsspitzen", wo es den Klienten schlechter gehe als sonst und mehr Betreuungsaufwand erforderlich sei.

Sowohl bei den Altersdementen als auch bei den psychisch Kranken käme es durch eine Veränderung in den Krankheitsbildern häufig zu Erweiterungen der Aufgabenkreise, während eine Einschränkung der Aufgabenkreise aufgrund einer Verbesserung der Krankheit sehr viel seltener vorkomme.

Insbesondere der Aufgabenkreis der Gesundheitsfürsorge sei kostenaufwändig, weil hier zahlreiche unvermeidliche Informationsgespräche mit Betroffenen, Ärzten und dem Krankenhauspersonal stattfinden müssten. Auch der Bereich der Vermögenssorge sei besonders dann aufwändig, wenn sich Betreuer und Betreuter nicht darauf einigen könnten, welche Ausgaben getätigt werden sollten.

Die Betreuung psychisch Kranker und alter Menschen lediglich von der Kostenseite zu betrachten, wird abgelehnt. Ein kostenmindernder Wechsel weg von Berufsbetreuern hin zu Ehrenamtlichen würde häufig bedeuten, die für die Klientel wichtigsten persönlichen Beziehungen und Bindungen aufzulösen: Bei psychisch Kranken könnte dagegen die weiterhin bestehende "Bezugsperson Betreuer" sogar einen erneuten Ausbruch der Krankheit verhindern. Auch hier wird also auf den sozialen Aspekt des Betreuungsrechts Wert gelegt.

Aufgabenverlagerung aus dem sozialen Bereich:

Durch Überlastung im sozialen Bereich und auch eine veränderte Einstellung zum sozialen Beruf würden viele Aufgaben, die ehemals von Institutionen wie Sozialen Diensten und anderen Einrichtungen übernommen worden seien, in die Betreuung hineinverlagert: Soziale Dienste reduzierten ihr Hilfsangebot, so dass für Fälle, die ehemals von diesen Diensten getragen wurden, inzwischen Betreuungen eingerichtet werden müssten, da es für die Betroffenen keine anderen Hilfsmöglichkeiten gebe.

Agrund von Personalmangel beschränkten auch Sozialämter ihre Beratungstätigkeit, Anträge würden gar nicht oder nur sehr langsam bearbeitet. Betreuer, die für ihre Betreuten Anträge stellten, müssten viel Zeit für diese Tätigkeit aufwenden, weil aufgrund der stärkeren Verrechtlichung dieses Bereichs die Anträge immer komplizierter würden und außerdem die Sachbearbeiter ständig wechselten, was den Kontakt zum Amt erschwere. Hinzu komme, dass durch eine ineffektive Arbeitsteilung zwischen Sozialamt und Betreuer Unterlagen hin- und hergeschickt werden müssten und hier viel Zeit verschwendet würde.

Auch in Heimen käme es durch Personalabbau dazu, dass anfallende Aufgaben auf die Betreuung abgewälzt würden: Zum einen mache das Einsparen von Personal für Nachtwachen vermehrt Bettgitter und Fixierungsmaßnahmen notwendig. Zum anderen träte das Personal vermehrt auf die Betreuer zu, um ihnen Aufgaben wie Einkäufe oder Fahrdienste zu übertragen. In Krankenhäusern würde aufgrund des Personalmangels Betreuern die Aufgabe übertragen, einen Heimplatz für den gesunden Patienten zu organisieren. Die Berufsbetreuer würden diese anfallenden Aufgaben gelegentlich übernehmen, weil einerseits ihnen Detailkenntnisse über andere Hilfsmöglichkeiten fehlten, andererseits die Übernahme dieser Aufgaben ihre Einnahmequelle sichere.

Hinzu komme aber auch die Schwierigkeit, die rechtliche von der sozialen Betreuung klar zu trennen. Viele Betreuer würden auf beiden Aspekten bestehen, was sich in entsprechenden Abrechnungen bemerkbar mache. Es sei hier auch schwer, eine klare Trennlinie zu ziehen, da Betreuer z.B. bei Klienten im Altenheim zwangsläufig sowohl mit dem Pflegepersonal als auch mit Angehörigen in Kontakt treten und Gespräche führen müssten, um die Interessen der Betreuten zu wahren.

Berufs-/Vereinsbetreuerabrechnung

Es komme bei einigen professionellen Betreuern vor, dass sie zu viel abrechneten oder, wenn sie zu viel Vergütung bekommen hätten, nicht darauf hinwiesen. Hier sei es für das Gericht aber sehr schwer, den Betreuern eine fehlerhafte Abrechnung nachzuweisen, da die bisherigen Überprüfungsmöglichkeiten nicht ausreichten. Hier spiele die Größe des Hannoverschen Amtsgerichts auch eine Rolle: Es fehle ein Gesamtüberblick, Betreuer reichten wechselnd bei unterschiedlichen Rechtspflegern Abrechnungen ein, so dass überzogen hohe Abrechnungen von einzelnen Betreuern gar nicht auffielen. Auch gebe es kaum Austausch über die Kostenfrage innerhalb des Gerichts: die Richter bekämen die Abrechnungen nur in Ausnahmefällen zu sehen. Ebenso fehle es an der Zusammenarbeit zwischen Gericht und Betreuungsstelle bezüglich der Kostenfrage, was ebenfalls an der Größe des Gerichts liege: Die Betreuungsstelle habe keine rechtliche Handhabe, Betreuer, die hoch abrechnen, zu reglementieren, und tue dies nur auf seltene Anweisungen des Gerichts.

Bei den Abrechnungen der professionellen Betreuer sei es eine zusätzliche Schwierigkeit, dass es Unterschiede bezüglich der Effektivität der Betreuungsarbeit gebe. Es sei nicht möglich, "Umstandskrämer" geringer zu vergüten, wenn die Tätigkeiten glaubhaft nachgewiesen seien.

Da die Berufsbetreuer freiberuflich tätig seien, rechneten sie (so wird von Seiten des Gerichts vermutet) mehr Tätigkeiten ab als die Vereinsbetreuer, weil "ein freiberuflicher Betreuer natürlich ohne Not Stunden schaffen kann und aufschreiben kann, die er sicherlich auch arbeitet, aber die er sonst nicht getan hätte, wenn er eben sein festes Gehalt hat."

Ein wesentlicher Streitpunkt bei der Vergütungsabrechnung sei die Frage der Trennlinie zwischen rechtlicher und tatsächlicher Betreuung. Auf der einen Seite steht die Auffassung des Gerichts, dass Betreuer absichtlich Tätigkeiten abrechneten, die eigentlich nicht in ihren Aufgabenbereich gehörten. Auf der anderen Seite beschreiben Berufsbetreuer, dass die Arbeit mit kranken Betreuten sehr zeitaufwendig sei, wenn man den Bedürfnissen des Betroffenen entsprechen wolle: "wenn ich jetzt also wirklich 1 ½ Stunden jemandem erkläre, ich kann dir keinen höheren Scheck geben, dann muss ich sagen, natürlich sagt man, wie kann man 1 ½ Stunden das sagen. Aber sie haben gar keine andere Wahl, oder sie werden wirklich eklig bei einem kranken Menschen, das kann man nicht." Es gebe krankheitsspezifische Probleme, wie z.B. Betroffene, die mit dem Betreuer vereinbarte Termine nicht einhielten. Es träten Streitigkeiten zwischen Betreuer und Gericht auf um die Frage, ob die Arbeitszeit, die der Betreuer aufwendet, um solche Termine wahrzunehmen, abgerechnet werden könne.

Wenn überzogene Abrechnungen auffallen sollten, gebe es nur das Mittel, die jeweiligen Betreuer auf die ungewöhnliche Menge des abgerechneten Arbeitsaufwandes hinzuweisen.

Als Alternative zur bisherigen Abrechnung wird die Einzelfallpauschalierung vorgeschlagen, wodurch sich der Rechnungsprüfungsaufwand für die Rechtspfleger erheblich reduzieren lasse. Es sei allerdings nicht möglich, diese Pauschale zu Beginn der Betreuung festzusetzen, da in der ersten Zeit nach Einrichtung der Betreuung sehr viel Arbeit anfalle. Erst, wenn die Größenordnung der anfallenden Aufgaben feststehe (etwa nach 3 Monaten), könne man über eine Pauschale, auch für z.B. nur die Bürotätigkeit, entscheiden. Die Pauschalierung bestimmter einzelner Tätigkeiten würde allerdings bei den Berufsbetreuern Unwillen auslösen.

Eine weitere Alternative zur bisherigen Abrechnungsweise ist die Idee, Betreuer bei der Justiz auf Staatskosten anzustellen, ähnlich wie Bewährungshelfer.

Weitere Aspekte zur Kostenthematik

Der Kontakt zwischen den Berufsbetreuern einerseits und dem Gericht und der Betreuungsbehörde andererseits sei mangelhaft. Früher habe es Austausch und Weiterbildung durch die Behörde gegeben. Der Kontakt zu Behörde und Gericht sei wichtig, weil dies arbeitserleichternd wirken könne, da sich viele Dinge schneller und telefonisch regeln ließen. Dass dies nicht stattfände, obwohl der Kontakt auch von Seiten des Gerichts durchaus erwünscht sei, liege an der Größe des Hannoveraner Gerichts. Auch die häufigen Richterwechsel würden den Kontakt zwischen Richter und Betreuer erschweren.

Zu Behördenbetreuungen, die in Hannover, wie sich den quantitativen Daten entnehmen lässt, eine vergleichsweise große Rolle spielen (s. Tabellen 7, 8, 9), gibt es nur wenige Aussagen. Amtsbetreuer würden eingesetzt, wenn es sich um Eilzuständigkeitsfälle handle. Es sei nach Auffassung des Gerichts möglich, die kostengünstigen Amtsbetreuungen weiter auszubauen, die "kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens" würden dies jedoch ablehnen.

Vereinsbetreuer seien nicht so gut einsetzbar wie freie Berufsbetreuer, weil sie im allgemeinen schlechter informiert seien: "sie tun erst einmal so, als würden sie alles wissen, aber dann kommen hinterher die Probleme."

Seit die Betreuungsbehörden von Region und Stadt zusammengelegt worden seien und mehrere verschiedene Mitarbeiter für die Betreuerauswahl zuständig seien, habe die Qualität der Betreuervorschläge abgenommen.

Die Betreuungsbehörde schreibe auch keine Sozialberichte, die den Betreuern zu Beginn der Betreuung zur Verfügung ständen, so dass der Betreuer für das Einholen der Informationen, die normalerweise einem Sozialbericht zu entnehmen seien, Zeit aufwenden müsse.

Die Gutachterkosten seien ein weiterer wesentlicher Kostenaspekt. Es gebe Gutachter, die sehr viel Zeit pro Gutachten abrechneten. Andererseits wird betont, dass ein ausführliches Gutachten für die Arbeit des Betreuers wichtig sei, weil der Gutachter das Krankheitsbild des Betroffenen zu Beginn der Betreuung besser überblicke als der Betreuer.

Für die Erweiterung von Aufgabenkreisen seien Gutachten nur dann nötig, wenn das letzte ärztliche Gutachten schon lange Zeit zurückliege. Ansonsten sei es zu aufwändig, für jede Erweiterung ein neues Gutachten einzuholen.

Ein Vorschlag zur Vermeidung der Gutachterkosten ist hier, auf die Erstellung eines Gutachtens dann zu verzichten, wenn der Betroffene selbst die Betreuung für die Lösung eines ganz bestimmten Problems beantragt. In solchen Fällen reiche eine einfache Beurteilung des Hausarztes oder Therapeuten, der die Betreuung als sinnvoll oder überflüssig einstuft, aus.

Die Kosten für Verfahrenspflegschaften werden als überflüssig eingestuft. Es sei durch die Beteiligung von Gericht, Gutachter und Betreuer ausreichend Kontrollierbarkeit geschaffen. Es werde aus diesem Grund in der Praxis häufig von der eigentlich vorgeschriebenen Verfahrenspflegschaft abgesehen.

Alternative: Vorsorgevollmachten

Vorsorgevollmachten seien bisher in der Öffentlichkeit noch kaum bekannt und genügte oft nicht den Formvorschriften. Wenn sie vorlägen, würden Institutionen wie z.B. Heime sie aus Angst, etwas falsch zu machen, nicht akzeptieren. Von Seiten der Richter finde bisher keine ausreichende Recherche bzgl. vorhandener Vollmachten bei der Anregung der Betreuung bzw. bei der Anhörung des Betreuten statt.

Insgesamt müsse mehr Aufklärungsarbeit über Vorsorgevollmachten stattfinden. Bisher gebe es noch erhebliche Missbrauchsmöglichkeiten bei Vorsorgevollmachten, so dass Kontrollmechanismen eingerichtet werden müssten..

Die Einrichtung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehegatten sei bedenklich, da nicht gewährleistet sei, dass dieser zum Besten des Betroffenen handle.

Alternative: ehrenamtliche Betreuer

Der Einsatz ehrenamtlicher Betreuer kann die Kosten der Betreuung erheblich minimieren, da der entstehende Arbeitsaufwand nicht abgerechnet sondern mit einer einmalig anfallenden Aufwandspauschale vergolten wird.

In Hannover sei allerdings erst seit kurzem ein Angebot an verfügbaren Ehrenamtlichen vorhanden. Es gebe allgemein eine geringe Bereitschaft von Ehrenamtlichen, Betreuungen zu führen. Bisher seien deswegen häufig Berufsbetreuer auch dann eingesetzt worden, wenn die Betreuung eigentlich von einem Ehrenamtlichen hätte geführt werden können. Diese Situation habe sich erst seit kurzem gebessert, da die Betreuungsstelle sich bemühe, den Kreis der ehrenamtlichen Betreuer aufzustocken. In den quantitativen Daten schlägt sich diese Entwicklung bisher noch nicht nieder. Im Gegenteil ist der Anteil ehrenamtlicher Betreuer bei Erstbestellungen zwischen 1999 und 2001 von 77% auf 68,1% zurückgegangen. (s. Tabelle 10.) Es wird auch angemerkt, dass es ein noch nicht ausgeschöpftes Potential von möglichen Ehrenamtlichen gebe, „weil die Betreuungsvereine beispielsweise ja auch sich für die Fortbildung und Auswahl von Ehrenamtlichen einsetzen – also in der Stadt Hannover eigentlich trübe, während im übrigen Land unterschiedlich.“

Ehrenamtliche seien nicht uneingeschränkt einsetzbar. Während sie sich für Betreuungen von Heimbewohnern, die schon längere Zeit im Heim lebten, gut eigneten, seien sie mit anderen Fällen überfordert. Psychisch Kranke seien ihnen nicht zumutbar, dies sei eine hohe Belastung und bedürfe auch einer hohen Qualifikation. Auch bei Vermögensfragen seien Ehrenamtliche, insbesondere wenn es sich um Angehörige handle, ungeeignet, weil sie entweder überfordert würden, wenn sie sich mit anderen Verwandten auseinandersetzen müssten, oder auch, weil sie zu starke Eigeninteressen einbringen.

Aus den Interviews wird deutlich, dass Ehrenamtliche Begleitungsmaßnahmen benötigen, die manchmal durch die Rechtspfleger des Gerichts geleistet werden. Diese vermittelten zwar in Streitfällen zwischen Betreuer und Betreutem, es fehle aber an fachlicher Unterstützung. Auch von Seiten der Betreuungsstelle gebe es Begleitungsangebote, die aber vielfach nicht als hilfreich eingestuft würden. Bisher herrschten noch Informationsdefizite in der Frage, welche Aufgaben der Betreuer übernehmen müsse und welche nicht. Selbsthilfeeinrichtungen zu gründen, sei eine sinnvolle Unterstützungsmaßnahme.

Um eine sinnvolle Begleitungsarbeit und mehr Einwerbung von Ehrenamtlichen zu leisten, müssten die Betreuungsvereine verstärkt von der öffentlichen Hand gefördert werden.

Betreuerwechsel von Berufsbetreuern hin zu Ehrenamtlichen kämen selten vor, wie auch die quantitativen Daten bestätigen: Der Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern ist zwar zwischen 1999 und 2001 leicht angestiegen, . liegt aber unter dem niedersächsischen Durchschnitt.

Es sei zwar möglich, sobald Betroffene im Heim untergebracht seien und „alles geregelt sei“, einen solchen Wechsel zu vollziehen. Betreuer würden dies aber nur gelegentlich anregen, dies sei die Ausnahme. Auf der anderen Seite berichten Betreuer, dass sie Anträge auf Wechsel zum Teil wiederholt einreichen würden: Dies sei aber aufgrund eines Mangels an Ehrenamtlichen oft vergeblich. Den quantitativen Daten lässt sich entnehmen, dass insbesondere Wechsel zu fremden Ehrenamtlichen vergleichsweise selten stattfinden. Während sich der Anteil der Familienangehörigen an

Betreuerwechseln seit 1999 verdreifacht hat, hat sich der Anteil der sonstigen Ehrenamtlichen seit 1999 auf gleichem Niveau gehalten. (vgl. Tabelle 15)

Ein weiterer Grund für die geringe Anzahl an Betreuerwechsel liegt in der Schwierigkeit, dass ein solcher Wechsel die bestehende Bindung zwischen Betreuer und Betreutem zerstöre. Bei Gericht werde aus diesem Grund wenig über Wechsel zu Ehrenamtlichen nachgedacht.

VI. Auswertung Jever

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, zeigen sich seit dem Jahr 1997 für den Bereich des AG Jever sehr schwankend und wechselhaft. Betrug Ende 1997 die Ausgaben noch ca. 103.000 €, so stiegen sie 1998 auf annähernd 183.000 €, um bis auf fast 92.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 abzufallen (vgl. nachstehende Tabelle VI-1).

Tabelle VI-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1997	1998	1999	2000	2001
	€	€	€	€	€
Nds	19.398.952	23.766.530	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Jever	102.814	182.871	106.693	108.561	92.067

Ins Auge fällt zunächst, dass im Haushaltsjahr 1998 eine überaus starke Zunahme an Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich in dieser Größenordnung in der Folgezeit nicht wiederholt. Anscheinend handelt es sich dabei wohl nur um einen einmaligen Ausreißer. Bei Ausklammerung des Jahres 1998 zeichnet sich ausgehend von 1997 bis einschließlich 2000 durchgehend eine jährlich jeweils leichte Ausgabensteigerung ab. Auffallend ist jedoch die Entwicklung von 2000 hin zu dem folgenden Jahr 2001. Hier ist nicht nur eine Stagnation im Kostensektor festzustellen, sondern eine sehr deutliche Ausgabenreduzierung von über 15% eingetreten.

Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Rückgang auf fast 14% (vgl. Tabelle VI-2).

Tabelle VI-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Jever	-41,7	1,8	-15,2	-13,7

Von Interesse ist, worauf sich dieses über die Jahre insgesamt geringe Kostenniveau zurückzuführen ist und wodurch sich die markante Abnahme der Kosten in 2001 erschließt oder ob diese Veränderung eher zufällig ist.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Die Bestände an Betreuungsverfahren werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (718) bis 2001 (983), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 36,9% entspricht (vgl. Tabelle 3

und 4). Legt man die Bestände des Jahres 2001 zugrunde und vergleicht sie mit denen des Vorjahres, errechnet sich eine Steigerungsrate von allein 15,8%. Damit ist ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen bei gleichwohl gesunkenen Ausgaben im selben Jahr. Diese Konstellation fällt aus dem Rahmen der sonst bei anderen Gerichten zu beobachtenden Kostenentwicklung und deutet darauf hin, dass beim AG Jever günstige Betreuungsstrukturen geschaffen worden sind, die sich in einem minderen Kostenaufwand niederschlagen und den deutlichen Rückgang der Ausgaben im gleichen Zeitraum erklären können.

Tabelle VI-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Jever	718	849	983

Tabelle VI-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Jever	9,6	18,2	15,8	36,9

1.3 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen.

Ein Blick auf die jährlichen Neuansordnungen verstärkt diesen Eindruck. Auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den Betreuungsbeständen. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1999 (151) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 236 zu erreichen (vgl. Tabelle 5)

Tabelle VI-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Jever	151	195	236

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (10,2%) bis 2001 (21%) verdeutlicht dies. Der Anstieg der Zahlen der neu angeordneten Betreuungen im Zeitraum von drei Jahren befindet sich prozentual im oberen zweistelligen Bereich und fällt damit nochmals deutlich höher aus als bei den Beständen. Um so mehr gilt deshalb auch in diesem Zusammenhang die obige Aussage zur Kostenentwicklung und scheint dadurch eine weitere Bestätigung zu finden (vgl. Tabelle VI-6).

Tabelle VI-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Jever	10,2	29,1	21	56,3

Die anhand der jährlichen Zählblattübersichten mögliche Auffächerung nach Betreuergruppen kann dieses Erscheinungsbild verdeutlichen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 146 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 96,7 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von lediglich 3,3% auf, wobei ins Auge fällt, dass sich dies ausschließlich auf freie Berufsbetreuer bezieht und vom AG Jever keine Vereinsbetreuer bestellt worden sind (vgl. Tabelle VI-7).

Tabelle VI-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Jever	Nds	AG Jever	Nds	AG Jever
Familienangeh.	9.468	113	13.182	143	14.881	167
in %	56,5	74,8	61,2	73,3	62,8	70,8
sonstige	2.246	33	2.112	46	2.159	66
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	21,9	9,8	23,6	9,1	27,9
insgesamt	11.714	146	15.294	189	17.040	233
in %	69,9	96,7	71,0	96,9	71,9	98,7

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Jever	Nds	AG Jever	Nds	AG Jever
Berufsbetreuer	3.700	5	4.173	6	4.625	3
in %	22,1	3,3	19,4	3,1	19,5	1,3
Vereinsbetreuer	940	0	1.676	0	1.623	0
in %	5,6	0	7,8	0	6,9	0
insgesamt	5.055*	5	6.256*	6	6.663*	3
in %	30,1	3,3	29,0	3,1	28,1	1,3

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein nahezu identisches Bild. Der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (96,9%) steigerte sich nochmals geringfügig, während der an freien Berufsbetreuern weiter auf 3,1% zurückfiel (vgl. Tabelle VI-7). Auch in diesem Jahr fällt auf, dass vom Amtsgericht nicht auf Vereinsbetreuer zurückgegriffen wurde.

In 2001 ist eine weitere Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (98,7%). Die Quote der freien Berufsbetreuer ging nochmals zurück auf nur noch 1,3%, so dass dieses Betreuungssegment nahezu bedeutungslos geworden ist (vgl. Tabelle VI-7).

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner überragenden Anteile am Gesamtspektrum als Ursache für das über die Jahre insgesamt niedrige Kostenniveau die entscheidende Rolle spielt.

Für die weitere auffällige Veränderung der Kosten in 2001 mit einer nochmaligen Abnahme von über 15% im Vergleich zum Vorjahr könnte die Errichtung einer Betreuerstiftung zum Ende des Jahres 2000 Bedeutung haben.

Errichtet wurde die Stiftung am 14.11.2000 in Jever von ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern, die bereits im dortigen Gerichtsbezirk tätig waren. Der Stiftungszweck besteht darin, neue ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, insbesondere für den Bereich familienfremder Betreuungen und Qualifizierungen von bereits tätigen ehrenamtlichen Betreuern zu erreichen, damit sie in die Lage versetzt werden, mehrere Betreuungen zu übernehmen.

Bereits der erste Blick auf die Übersicht des Jahres 2001 (siehe oben Tabelle 9) verdeutlicht, dass die Auswirkungen der Stiftungsarbeit sowohl im Bereich der Familienangehörigen (70,8%) als auch insbesondere in der Sparte sonstige ehrenamtliche Betreuer (27,9%) ihren Niederschlag finden. Das legt den Schluss nahe, dass im Bezirk des AG Jever nicht zuletzt durch die Betreuerstiftung kostengünstige Betreuungsstrukturen geschaffen worden sind.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

Berufsbetreuer

„nur ein hauptamtlicher Berufsbetreuer tätig ist, der zur Zeit fünf Betreuungen führt, und sofern noch es besteht noch ein weiterer berufsmäßiger Betreuer, der neben seinem Beruf einige Betreuungen als Berufsbetreuer führt. Beide Betreuer rechnen nach der Einzelabrechnung ab. Es bestehen noch mehrere Betreuungen, die von Berufsbetreuern geführt werden, die allerdings durch Abgabe des Betreuungsverfahrens an das hiesige Amtsgericht hier aufgelaufen sind.“(?)

Betreuungsvereine gibt es nicht.

Zusammensetzung der Klientel

„was die alten Menschen betrifft geht die Tendenz sicherlich in die Richtung, dass mehr Vermögen zu verwalten ist. Wir haben natürlich auch die Tendenz, dass immer mehr jüngere Menschen, die psychisch krank und seelisch krank sind und arbeitslos sind, durch andere Einrichtungen für eine Betreuung interessant werden und die teilen wir dann auf, also es gibt sicherlich Mittellose. Also es ist schwierig, da eine Prognose zu treffen, aber von den Menschen, die hier aus Altersgründen eine Betreuung bekommen, die haben überwiegend Vermögen.“

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die Besonderheit des Bezirks Jever besteht im breiten Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern. Parallel zum Anstieg in den Betreuungsständen und Neuansetzungen seit 1999 ist es durch diesen Einsatz gelungen, ein über die Jahre insgesamt niedriges Kostenniveau zu erreichen.

Der im Jahre 2001 kulminierende Anteil von 98,7% ehrenamtlicher Betreuer ist allerdings von der spezifischen Klientel der Altenheimbewohner - vergleichbar mit der vom Bremervörde - abhängig. Zum einen ist mit dem vergleichsweise geringeren Betreuungsaufwand gegenüber dem in diesem Bezirk eher untypischen neuen Klientel mit psychischen Erkrankungen ein klassisches Einsatzfeld für Ehrenamtliche gegeben. Zum anderen ist ein Großteil dieser Klientel vermögend und belastet gar

nicht die Justizkasse: Die „Menschen, die hier aus Altersgründen eine Betreuung bekommen, die haben überwiegend Vermögen“.

Die Hauptursache der Kostenentwicklung in den Betreuungssachen ergibt sich „zwangsläufig aus der Möglichkeit, die Betreuungen nunmehr berufsmäßig zu führen“. Diese Berufsbetreuung wird von der Betreuungsstelle von vorneherein bevorzugt, weil sie nach Meinung des Gerichts einen anderen Begriff vom Umfang der Aufgabenstellung hat. Bei der Begründung der Einsatzes von Berufsbetreuern wurde dagegen vom Gericht „schon mehrfach darauf hingewiesen(...), dass es sich hier um eine rechtliche Betreuung handelt und nicht um die tatsächliche Betreuung, wie das eben zu Anfang des Betreuungsrechtes fälschlicherweise gesehen wurde, und dass diese ständige Betreuung durch den Berufsbetreuer eben nicht möglich ist, um da die Kostenfrage nicht also nicht auf den Tisch kommen zu lassen, weil es in dem Bereich doch ab und an zu Schwierigkeiten kommt“.

In der Konsequenz stellt das Gericht kritisch fest, dass „wir von der Betreuungsstelle (...) keine ehrenamtlichen Betreuer bisher benannt bekommen haben die ganzen Jahre“.

Eine Alternative dazu ist der Einsatz von Ehrenamtlichen. Das Gericht verfügt über eine Liste von Ehrenamtlichen, die in enger Zusammenarbeit von Richter und Rechtspfleger für die einzelnen Betreuungsfälle ausgewählt werden. Der umfangreiche Einsatz und die Betreuung von Ehrenamtlichen verdankt sich dem besonderen Engagement einer einzelnen Person im Gericht, denn es ist „ein Vorteil von einem kleinen Gericht, dass ein Sachbearbeiter lange Jahre damit befasst ist und auch die Örtlichkeiten kennt.“ Die „Zuarbeit der Betreuungsstelle beschränkt sich darauf, wenn mehrere Angehörige sich darum streiten, wer soll das Amt bzw. wenn bei psychisch Kranken unter Umständen das Umfeld ausgeleuchtet werden soll.“

Diese kritische Haltung gegenüber der Strategie der Betreuungsstelle wird durch eine ebenso kritische Haltung gegenüber einer verbreiteten Praxis von Richtern ergänzt. Kostensteigernd sei deren „Berufsehre, die die Sachen schnell vom Tisch haben will, (...) ohne große Rückfragen vielleicht mit dem Rechtspfleger eine Liste von Berufsbetreuern abarbeitet. Dann ist die Sache einfacher abgeschlossen, und was nachher das Entscheidende in der Kostenfrage ist, was nachher passiert, interessiert nicht mehr.“ Hinzu kommt der Mangel unmotivierter Richter und der „bei größeren Gerichten (...) häufigere Dezernentenwechsel, das ist ja nun allgemein bekannt, dass das Vormundschaftsgericht eines der unbeliebtesten Sachgebiete bei der Justiz ist, dort wenig Kontinuität ist“. Die einfachere Gestaltung des Betreuungsverfahrens und die sachdienlichere Auswahl der Betreuer würden zu Kosteneinsparungen führen:

Das Einwerben von ehrenamtlichen Betreuern, das Begleiten des Engagements von Bürgern, das Vermitteln von Anregungen und Erfahrungen sowie die Betreuung der ehrenamtlichen Tätigkeit wird seit dem Jahr 2000 durch eine Stiftung geleistet.

Es gab zunächst eine „Betreuerzusammenkunft bzw. Angehörigenzusammenkunft, die teilweise von mir begleitet wurden durch kleine Kurzreferate und durch sonstiges Situationsmaterial zur Betreuung“. Und aus diesem Kreise kamen dann Bestrebungen zu gegenseitiger Hilfe und zur Vereinsgründung. Es wurden durch diese Zusammenkünfte versucht, „Querverbindungen herzustellen und auch interessierte Bürger angesprochen, dass sie hier die Möglichkeit haben, nicht ins

kalte Wasser geworfen zu werden, sondern auch einmal mitgehen können, wie sieht es überhaupt so im Heim aus, wie läuft das da ab usw."

Nach der Genehmigung dieser Stiftung von der Bezirksregierung, stiegen die Zahlen von 19 Betreuerinnen und Betreuer auf 102 Bürger: „Dort wird ein reger Erfahrungsaustausch, gegenseitige Hilfestellung und Fragestellung und auch neue Entwicklungen im Betreuungsrecht aufgezeigt... Es wird auch dann untereinander eine Vertretung teilweise organisiert.“

Dem verstärkten Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern entsprechend werden in zunehmend geringerer Anzahl (1,3% im Jahre 2001 gegenüber 27,4% landesweit) Berufsbetreuer eingesetzt. Diese sollen aber möglichst nach einer Anfangsphase mit schwierigeren Aufgaben ihre Fälle an ehrenamtliche Betreuer abgeben. Dennoch setzt das Gericht auch in schwierigeren Fällen (Klientel, herangetragen von der Betreuungsstelle, dem sozialpsychiatrischen Dienst des Gesundheitsamtes oder von der Schuldnerberatungsstelle) ehrenamtliche Betreuer ein. Dies zeigt gerade im Kontrast zu der in anderen Bezirken deutlichen Ablehnung ehrenamtlicher Betreuung in diesen Fällen, dass unter den Bedingungen einer intensiven Unterstützung selbst für betreuungsintensive Personen ein Potential ehrenamtlichen Engagements vorhanden ist.

In der Vorsorgevollmacht sieht das Gericht einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt der Kostenvermeidung. Zentral ist die Aufklärung über das rechtzeitige Ausstellen und die Organisation der Zugänglichkeit von Vollmachten für das Gericht. Dabei wird auch die Betreuungsstelle in die Pflicht genommen, die deutlich machen soll, „wie solche Vollmachten auch zu verwahren sind.“

Dem Oldenburger Pauschalisierungsmodell, das die Berufsbetreuer überwiegend nutzen, steht das Gericht aufgrund des Wegfalls von Kontrolle, die ansonsten sehr akribisch vorgenommen wird, negativ gegenüber.

Gutachten vom Hausarzt ausgestellt seien kostengünstiger als vom Fachpsychiater im Gesundheitsamt, der daher selten beauftragt wird.

VII. Auswertung Meppen

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Meppen ständig und insbesondere seit 2000 überproportional gestiegen. Betrug Ende 1999 die Ausgaben noch ca.223.000 €, so stiegen sie 2000 auf über 348.000 € und schließlich bis auf annähernd 395.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle VII-1).

Tabelle VII-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1999	2000	2001
	€	€	€
Nds	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Meppen	223.018	348.116	394.590

Ins Auge fällt zunächst der Kostensprung in den Ausgaben in den beiden Haushaltsjahren 2000 sowie 2001, wo insbesondere von 1999 zum Jahr 2000 eine massive Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich im mittleren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist auch die weitere Steigerungsrate in dem darauffolgenden Jahr 2001. Während der Ausgabenanstieg in 1999 noch 2,1% betrug, vervielfachte er sich im folgenden Jahr auf 56,1 %, um in 2001 nochmals um weitere 13,4% zuzulegen. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 76,9% (vgl. Tabelle VII-2).

Tabelle VII-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Meppen	2,1	56,1	13,4	76,9

Von Interesse ist, wodurch sich dieser enorme Anstieg der Kosten seit dem Jahr 2000 erschließt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (1578) bis 2001 (2182), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 33,9% entspricht.

Während in 1999 bei einer Bestandssteigerung von 21,5% nur eine Zuwachsrates auf der Kostenseite von gerade 2,1% zu verzeichnen ist, stellt sich das Erscheinungsbild in den beiden folgenden Jahren anders dar. Bei einem Zuwachs in den Beständen in 2000 von 19,6% stiegen die Ausgaben in jenem Jahr um 56,1%, dagegen fielen die

Kostensteigerungen in 2001 von 13,4% im Vergleich geringer aus als bei den Betreuungsbeständen (15,6%).

Es ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lassen sich daraus allein die auffälligen Veränderungen der Ausgaben (76,9%%) im gleichen Zeitraum nicht erklären.

Tabelle VII-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Meppen	1.578	1.887	2.182

Tabelle VII-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Meppen	21,5	19,6	15,6	38,3

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der

Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneordnungen vermittelt ein einheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1999 (131) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 303 zu erreichen (vgl. Tabelle VII-5)

Tabelle VII-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Meppen	131	238	303

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (4,8) bis 2001 (131,3) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle VII-6), wobei der Anstieg allein in 2000 mit 81,7% besonders auffällig ist. Die Zunahme an neuen Verfahren in diesem Jahr könnte durchaus darauf hindeuten, dass dadurch die massive Kostensteigerung verursacht worden ist.

Tabelle VII-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Meppen	4,8	81,7	27,3	131,3

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine stetig, insbesondere seit 2000 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 2000 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuaneordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 107 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 81,7 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 18,3% auf (vgl. Tabelle VII-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein leicht verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (79,8%) zurückging, ist der an Berufsbetreuern auf 20,2% von 18,3% im Vorjahr angewachsen (vgl. Tabelle VII-7).

Tabelle VII-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Meppen	Nds	AG Meppen	Nds	AG Meppen
Familienangeh.	9.468	78	13.182	186	14.881	253
in %	56,5	59,6	61,2	78,1	62,8	83,5
sonstige	2.246	29	2.112	4	2.159	9
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	22,1	9,8	1,7	9,1	3
insgesamt	11.714	107	15.294	190	17.040	262
in %	69,9	81,7	71,0	79,8	71,9	86,5

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Meppen	Nds	AG Meppen	Nds	AG Meppen
Berufsbetreuer	3.700	14	4.173	32	4.625	28
in %	22,1	10,7	19,4	13,4	19,5	9,2
Vereinsbetreuer	940	10	1.676	16	1.623	11
in %	5,6	7,6	7,8	6,7	6,9	3,6
insgesamt	5.055*	24	6.256*	48	6.663*	39*
in %	30,1	18,3	29,0	20,2	28,1	12,8

*mit Vereinen, Behörden und zzgl.2 (2001) Behördenbetreuungen

In 2001 ist wieder eine stärkere Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (86,5%). Die Quote der freien Berufsbetreuer nahm damit einhergehend auf jetzt noch 12,8% ab (vgl. Tabelle VII-7).

Tabelle VII-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Meppen	81,7	79,8	86,5

Tabelle VII-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Meppen	18,3	20,2	12,8

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen unterschiedlich stark verschoben haben. Der Einschnitt erfolgte mit dem Jahr 2000, als mit dem Rückgang ehrenamtlich geführter Betreuungen ein Zuwachs an Berufsbetreuungen einsetzte. Das Folgejahr wiederum stand unter umgekehrten Vorzeichen (vgl. Tabelle VII-8, Tabelle VII-9).

Angesicht des hohen und insgesamt gestiegenen Anteils ehrenamtlicher Betreuungen werden hieraus keine Ansatzpunkte für die Erklärung der Kostensteigerung insbesondere in 2000 ersichtlich. Ein Indiz für die überproportionalen Aufwendungen im Jahre 2000 kann in der Einführung der pauschalierten Abrechnung gesehen werden.

Seit dem Jahr 2000 wird vom AG Meppen der Weg der Vergütungspauschalierung bei Vereinsbetreuern beschritten, der im April 2000 durch eine Entscheidung des Landgerichtes Osnabrück geebnet worden ist. Danach können diese Betreuer die von ihnen geführten Betreuungen, soweit es sich um mittellose Betroffene handelt, generell pauschalieren und abrechnen. Den freien Berufsbetreuern stand dieser Weg beim AG Meppen nicht offen, sie mussten weiterhin ein Einzelfallabrechnung vornehmen.

Nach dem Pauschalierungsmodell werden monatlich 4 Stunden zu je 31€ nebst pauschaliertem Auslagenersatz von 15,34€ bei einer Mehrwertsteuer von 7% zugbilligt, was pro Quartal einen Festbetrag von 447,27€ pro Betreuungsfall ausmacht. Auf das ganze Jahr bezogen bedeutet dies einen Gesamtbetrag von 1.789,08€.

Da in 2000 der Anteil der Vereinsbetreuer am Gesamtspektrum der Berufsbetreuer gerade einmal die Hälfte ausmacht, und die Berufsbetreuungen nur um 1,9% gegenüber 1999 gestiegen sind, wäre die auffällige Veränderung bei den Kostensteigerungen in 2000 nicht zufällig, sondern auf die Einführung der Pauschalierung zurückzuführen.

1.5 Kostenreduzierung durch Vorsorgevollmachten

Das AG Meppen ist im Rahmen der Stichprobe als Sonderfall ausgewählt worden, um zu überprüfen, ob Vorsorgevollmachten eine kostenreduzierende Wirkung entfalten können oder bereits bewirkt haben.

Durch das AG wird seit vielen Jahren eine intensive Werbung für Vorsorgevollmachten betrieben. Statistisch werden sie jedoch nicht erfasst, so dass auf entsprechendes Datenmaterial nicht zurückgegriffen werden kann.

Wird auf die vorliegenden Zahlen zu den Ausgaben, den Betreuungsbeständen und den neu angeordneten Betreuungen abgestellt, dann fällt auf, dass jeweils wachsende Bestände vorhanden sind, obwohl gleichzeitig für Vorsorgevollmachten geworben wird. Das deutet darauf hin, dass diese Vollmachten entweder zahlenmäßig kaum zu Buche schlagen oder aber (noch) keine kostenreduzierende Wirkung entfalten, zumindest nicht kurzfristig.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

Sondermerkmal:

Gericht mit den meisten Vorsorgevollmachten.

Rechtspfleger Meppen seit 22 Jahren tätig.

Pauschalierung

ab 01.07.2000 die Pauschalierung nach dem Osnabrücker Modell zugelassen, zum 01.01.2002 wurde die Pauschalierung aufgehoben.

Betreuerpool:

„Insgesamt fünf Betreuungsvereinen zu tun die religiös, motiviert oder orientiert sind, SKFM Brandenburg, SKF Meppen, SKM Meppen, SKF Lingen, SKM Lingen. Daneben haben wir ca. 15 freiberufliche Berufsbetreuer, die teilweise eine Ausbildung als Sozialarbeiter, bzw. Sozialpädagogen haben, aber auch teilweise handverlesene, die auf unser Anraten hin das Amt als Berufsbetreuer übernommen haben, ohne Sozialarbeiter zu sein, so z. B. ein Diplom-Kaufmann, aber auch gestandene Verwaltungsangestellte, die nach 10, 15 Jahren häuslicher Tätigkeit und früherer Tätigkeit im Sozialamt hier tätig wurden, unter anderem eine Diplom-Biologin und ausgebildete Altenpflegerin, die jetzt leider ihr Amt infolge Wegzugs hier aufgeben musste, in hervorragender Art und Weise für ältere Damen und Herren als Betreuer eingesetzt sind, ihre gesamte Lebenserfahrung einbringen konnten und dieses hervorragend machen.“

Anzahl der Betreuungsverfahren

„wir hatten am 31.12.01 anhängige Betreuungsverfahren einschließlich Vollmachten in Höhe von 2182 und hatten am 31.05.02 Verfahren laufen in Höhe von 2406 Betreuungen. Einen Anstieg also in Höhe von 224 Verfahren. Hierbei sind die Vollmachten in Abzug zu bringen. Aber generell als 17er Aktenzeichen. Das bedeutet, dass wir durchschnittlich pro Monat 60 Neuverfahren hatten, wenn man berücksichtigt, dass im gleichen Zeitraum viele Akten weggelegt und ausgetragen wurden.“

Anteil mittelloser Betreuer ca. 80 % bei den Ehrenamtlichen

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die Betreuungszahlen sind durch Einführung des Betreuungsrechts gestiegen: „Die Akzeptanz der Betreuung eben dadurch dass das Entmündigungsrecht abgeschafft wurde in der Bevölkerung wächst. Es ist nicht mehr mit dem Makel der Entmündigung oder Pflegschaft gesehen wie es früher der Fall war.“ Darüber hinaus bietet es Bequemlichkeiten, z.T. „Schmarotzertum“ beim Beanspruchen von Diensten für den Antragsteller.

Der Kostensprung in den Ausgaben in den beiden Haushaltsjahren 2000 und 2001 ist zeitlich parallel mit der Einführung der Pauschalierung erfolgt (vgl. quantitative Daten). Auch die Gerichtsausagen weisen auf diesen Zusammenhang hin. Von Pauschalierung wird nichts gehalten, weil Kontrollmöglichkeiten entfallen. Pauschalierung führt zu z.T. missbräuchlichen Kostensteigerung bei den Abrechnungen von Vereinsbetreuern, Kostenersparnis bei „Spitzabrechnungen“ ist ohne Qualitätseinbuße möglich.

Als zusätzliche Erklärung für die Kostensteigerung wird ein neue betreuungs- und damit kostenintensive Klientel angeführt, d.h., dass „Krankenhaus neurologische Chirurgiestation, Einrichtung der Psychiatrie mit geschlossener Abteilung. „Gesundheitsfürsorge, Aufenthaltsbestimmungsrecht und Suchtabhängigkeit einen erhöhten Zeitaufwand durchaus rechtfertigen. Zeitintensiv bleibt kostenintensiv...“

Auch von Gutachten ist nichts zu halten, die in vielen Fällen unnötig sind, wenn Verbesserungen des Gesundheitszustandes der Klientel im Prinzip ausgeschlossen ist.

Zentrales Thema in Meppen ist die kostenreduzierende Funktion von Vorsorgevollmachten.

Ähnlich wie beim Einwerben von ehrenamtlichen Betreuern in Jever ist dieses besondere Engagement auch in Meppen an einer einzelnen Person gebunden. „...habe ich seit 1988 stets die Vorsorgevollmachten propagiert und habe damit beitragen können, die Zahl der Betreuungsangelegenheiten bzw. früher Gebrechlichkeitspflegschaften nach § 1910 BGB alter Fassung zu minimieren.“

Klientel für das Institut der Vollmacht: „es kommen Familienangehörige bzw. Freunde vom Betroffenen, wo sich der Eindruck verstärkt, dass aus körperlichen oder psychisch-seelischen Gründen eine Betreuerbestellung notwendig ist, vor allen Dingen dann, wenn in vermögensrechtlicher Hinsicht oder in anderer Hinsicht sei es durch Verträge, sei es durch Tätigwerden nicht voll geschäftsfähigen bzw. teilweise lebensuntüchtigen Personen das Geld aus der Tasche gezogen wird, bzw. diese vertraglich legal ordnungsgemäß über den Tisch gezogen werden.“

In der Darstellung der Vorteile des Instituts der Vorsorgevollmacht werden keine kostenreduzierenden Aspekte deutlich:

- Vermeidung einer rechtlichen Anhörung, die als sehr störend und als Eingriff in die Familiensphäre und in Familienangelegenheit gesehen wird: „Dieses wird in der Regel von den Angehörigen sehr dankbar angenommen, weil sie grade dem „Untersuchungswolf“ Anhörungsverpflichtungen des Gerichts, Gutachtenerstellungen pp. und anderes leidvoll erfahren haben...“ Vorsorgevollmachten würden also in diesem Zusammenhang eher die weniger kostenträchtigen ehrenamtlichen Tätigkeiten von Familienangehörigen ersetzen.
- Familienstreitigkeiten sind kein Anlass, auf Vollmachten zu verzichten, die Anregung des Rechtspflegers führt im Gegenteil zur Befriedung: Misstrauen innerhalb der Familienmitglieder „könnten in einem Vortermine besprochen, Lösungsansätze könnten vermittelt werden. Dies ist mir bereits mehrfach gelungen, ohne dass es zu Betreuerbestellungen gekommen ist, indem ich Hinweise erteilt habe, (...)z. B. bei Vermögen, bei Grundstücksverfügungen oder Firmenverfügungen(...)“. Die Befriedungsbemühungen bezogen sich hier auf den gar nicht kostenrelevanten Kreis von vermögenden.

Umfangreiche Aufklärungsaktionen (Vorträge, Broschüren) haben zusammen mit der Betreuungsstelle zu einem gewissen Erfolg geführt:

- „Wir haben beim Amtsgericht Meppen zur Zeit an die 2.406 registrierte Siebzehnerverfahren. Von diesen Siebzehnerverfahren und Aktenzeichen sind zur Zeit in Verwahrung des Gerichts an Vollmachten und Betreuungsverfügungen insgesamt von 598, also fast 600 Vollmachten bzw. Betreuungsverfügungen, bzw. Patientenverfügungen, sind hier verwahrt worden und diese Vollmachten sind oftmals direkt nach Vorträgen meinerseits oder Vorträgen auch des Leiters der Betreuungsstelle, der sich ebenfalls in erheblichem Umfang engagiert und jetzt auch durch Vortragsangebote bei der Volkshochschule grade in den letzten 18 Monaten sprunghaft angestiegen.“
- Er habe „in den letzten drei Jahren ca. 150 Anträge gehabt auf Fixierung bzw. Unterbringung und unterbringungsähnliche Leistungen, die Aufgrund einer

Vollmacht richterlich genehmigt wurde, ohne dass es zu einer Betreuung gekommen ist.“

Summative Empfehlung: „Kostenreduzierung durchzuführen in der Form, dass Vorsorgevollmachten und auch gesetzliche Vertretungsbefugnisse enger Angehöriger gesetzlich normiert werden.“

Zwar wird an der Bemühung des Richters „die Akte vom Tisch“ zu bekommen, die Tendenz kritisiert, professionelle Betreuung zu bevorzugen. Darüber hinaus funktioniere ein Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern aufgrund einer fehlenden Informationspflicht des Berufsbetreuers nicht. Dennoch besteht gegenüber dem Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern eher Skepsis: Es sind „bei rechtlich komplizierteren Angelegenheiten sehr schwierig Ehrenamtliche zu gewinnen, dieses wird in der Regel dann auch abgelehnt, weil aus familiärer Verbundenheit unter Umständen Zerwürfnisse und Missfälligkeiten bzw. Spannungen zu erwarten sind“ „Bei Suchtabhängigen wird es äußerst schwierig sein, den Übergang von einem Berufsbetreuer zum ehrenamtlichen vorzunehmen. Es ist fast unzumutbar die gesamten gesetzlichen Bestimmungen, Unterbringung, Unterbringungskosten, Heimkosten und und und und des BSHG und andere gesetzlichen Vorschriften, ich meine in solcher Konstellation ist einem normalen ehrenamtlichen Betreuer das nicht zuzumuten.“

VIII. Auswertung Oldenburg

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Oldenburg ständig und insbesondere im Jahr 1999 überproportional gestiegen. Betrug Ende 1998 die Ausgaben noch 866.314 €, so stiegen sie 1999 auf mehr als 1.552.000 € und schließlich bis auf über 1.560.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle VIII-1).

Tabelle VIII-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1998	1999	2000	2001
	€	€	€	€
Nds	23.766.530	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Oldenburg	866.314	1.552.235	1.561.629	1.560.549

Ins Auge fällt zunächst, dass in dem Haushaltsjahr 1998 der Kostenzuwachs in etwa der Steigerungsrate auf Landesebene entspricht. Eine überproportional starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben ist 1999 zu beobachten, die sich im oberen zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist weiter, dass zwar nochmalige Steigerungen in den beiden Folgejahren 2000 und 2001 unterblieben sind, jedoch das seit 1999 erreichte extreme Kostenniveau beibehalten wurde und fortgeschritten ist. Bezogen auf den Zeitraum von 1998 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 80,1% (vgl. Tabelle VIII-1).

Tabelle VIII-2 Steigerungsraten

	1998	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%	%
Nds	22,5	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Oldenburg	23,8	79,2	0,6	-0,1	80,1

Von Interesse ist, wodurch sich dieser enorme Anstieg der Kosten in 1999 erschließt und das seitdem erreichte überaus hohe Kostenniveau beibehalten wurde.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1998 (2.279) bis 2001 (3.435), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 50,7% entspricht.

In dem Jahr 1999, in dem der extreme Kostensprung eingetreten ist (vgl. oben Tab.1), betrug die Steigerungsrate allerdings nur 8,6%, während sie sich in den beiden darauffolgenden Jahren bezogen auf die 1999er Daten mehr als verdoppelte.

Insgesamt ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lässt sich daraus allein der überproportionale Anstieg der Ausgaben (80,1%), insbesondere der in 1999, nicht erklären.

Tabelle VIII-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	83.912	92.823	102.747	108.036
AG Oldenburg	2.279	2.475	2.907	3.435

Tabelle VIII-4 Steigerungsraten

	1998	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%	%
Nds	9,5	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Oldenburg	10,2	8,6	17,5	18,2	50,7

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung

der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneordnungen vermittelt ein einheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1998 (288) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 734 zu erreichen (vgl. Tabelle VIII-5)

Tabelle VIII-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	16.640	16.769	21.550	23.703
AG Oldenburg	288	401	653	734

Besonders der Sprung in 2000 von annähernd 63% ist auffallend, nachdem im Jahr zuvor bereits eine Steigerung von über 39% vorausgegangen war. Im Jahr 2001 verlangsamte sich wieder der Zuwachs (12,4%). In dem Zeitraum von drei Jahren betrug der Anstieg insgesamt 83%.

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (39,2) bis 2001 (12,4) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle VIII-6).

Tabelle VIII-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Oldenburg	39,2	62,8	12,4	83

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine stetig, insbesondere in 2000 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuaneordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 311 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 77,6 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 22,4% auf, wobei ins Auge fällt, dass sich dies im wesentlichen auf freie Berufsbetreuer bezieht und vom AG Oldenburg lediglich 11 Vereinsbetreuer bestellt worden sind (vgl. Tabelle VIII-7).

Tabelle VIII-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Oldenburg	Nds	AG Oldenburg	Nds	AG Oldenburg
Familienangeh.	9.468	242	13.182	348	14.881	442
in %	56,5	60,4	61,2	53,3	62,8	60,2
sonstige	2.246	69	2.112	115	2.159	84
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	17,2	9,8	17,6	9,1	11,5
insgesamt	11.714	311	15.294	463	17.040	526
in %	69,9	77,6	71,0	70,9	71,9	71,7

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Oldenburg	Nds	AG Oldenburg	Nds	AG Oldenburg
Berufsbetreuer	3.700	79	4.173	138	4.625	187
in %	22,1	19,7	19,4	21,1	19,5	25,5
Vereinsbetreuer	940	11	1.676	46	1.623	19
in %	5,6	2,7	7,8	7	6,9	2,6
insgesamt	5.055*	90	6.256*	184*	6.663*	206
in %	30,1	22,4	29,0	28,1	28,1	28,1

*mit Vereinen, Behörden und zzgl. 6 (2000) Behördenbetreuungen

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (70,9%) erkennbar zurückging, ist der an Berufsbetreuern auffallend stark auf 28,1% von 22,4% im Vorjahr angewachsen. In diesem Bereich kam es zu einem weiteren Zuwachs der Anteile an freien Berufsbetreuern (vgl. Tabelle VIII-7).

In 2001 ist wieder eine geringfügige Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (71,7%). Die Quote der freien Berufsbetreuer stieg nochmals deutlich auf 25,5%, während der Anteil der Vereinsbetreuer wieder auf den Stand von 1999 zurückfiel (vgl. Tabelle VIII-7).

Tabelle VIII-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Oldenburg	77,6	70,9	71,7

Tabelle VIII-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Oldenburg	22,4	28,1	28,1

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen überaus stark verschoben haben. Der Einschnitt erfolgte mit dem Jahr 2000 und setzte sich verlangsamt in 2001 fort (vgl. Tabelle VIII-9, Tabelle VIII-10).

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren einen Rückgang von fast 6% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein etwa gleichgroßer Anteils-Zuwachs festzustellen. Die Abnahme ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Zunahme der Berufsbetreuungen.

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner deutlich gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen.

Bereits der erste Blick darauf verdeutlicht, dass in dieser Sparte im wesentlichen freie Berufsbetreuer mit neuen Betreuungen betraut worden sind. Das legt den Schluss nahe, dass im Bezirk des AG Oldenburg wohl Betreuungsvereine vorhanden sind, jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Tabelle VIII-10).

Tabelle VIII-10: Darstellung der unterschiedlichen Anteile von Berufs- und Vereinsbetreuer bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
freie Berufsbetreuer			
Nds	22,1	19,4	19,5
AG Oldenburg	19,7	21,1	25,5
Vereinsbetreuer			
Nds	5,6	7,8	6,9
AG Oldenburg	2,7	7	2,6

Der deutliche Anstieg von Verfahren mit freien Berufsbetreuern kann zusammen mit ihrem durchgängig hohen Anteil von 1999 an als aussagekräftiger Indikator für die Kostenexplosion herangezogen werden, zumal seit dem Jahr 1999 ein überaus starker Ausgabenzuwachs zu verzeichnen ist, der in 2000 und 2001 auf gleichbleibenden Kostenniveau fortgeschritten ist (vgl. Tabelle VIII-2).

Ein weiteres Indiz für die überproportionalen Aufwendungen kann in der Einführung der pauschalierten Abrechnung gesehen werden.

Seit dem Jahr 1999 wird vom AG Oldenburg der Weg der Vergütungspauschalierung bei Vereins- und freien Berufsbetreuern beschritten, der bereits 1998 durch eine Arbeitsgruppe beim Landgericht Oldenburg gegebnet worden ist. Danach können diese Betreuer die von ihnen geführten Betreuungen, soweit es sich um mittellose Betroffene handelt, generell pauschalieren und abrechnen. Das Pauschalierungsmodell geht im wesentlichen von vier Zeitstufen aus, in denen je nach Stundensatz unterschiedliche Pauschalbeträge zugrunde gelegt werden. Es verfolgt den Zweck, Berufsbetreuer dazu anzuhalten, möglichst schnell Betreuungen an Ehrenamtliche abzugeben und wieder neue Fälle zu übernehmen. Dieser Anreiz wird durch eine höhere Pauschale lediglich in den ersten drei Monaten nach

Übernahme einer neu eingerichteten Betreuung geschaffen, für die Folgemonate verringert sich der Betrag (vgl. Tabelle VIII-11).

Danach beträgt die monatliche Zahlung (bei bestehender Mehrwertsteuerpflicht) ab 1.1.1999:

Tabelle VIII-11 Monatliche Zahlung ab 1.1.1999

Stundensatz	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
35 DM	533,60.-	348,00.-	290,00.-	145,00.-
45 DM	672,80.-	440,80.-	359,00.-	179,80.-
60 DM	881,60.-	580,00.-	464,00.-	232,00.-

Mit Wirkung zum 1.9.2002 fand eine Angleichung der Pauschalsätze statt, indem in die bisherigen Beträge ein erhöhter Aufwand von jetzt 22 € einheitlich für alle Stufen eingerechnet wurde.

Die Befunde weisen darauf hin, dass mit Einführung des Pauschalierungsmodells eine übermäßige Steigerung sowohl der Neuansetzungen als auch der Betreuungsbestände und damit einhergehend der Ausgaben eingetreten ist. Dieses Erscheinungsbild ist nicht zufällig und lässt deutlich werden, dass die Pauschalierung – ungewollt – einen Einwerbeeffect bewirkt hat. Diese Annahme lässt sich im übrigen auch in den durchgängig gestiegenen Anteilen der Berufsbetreuer, insbesondere der freien Berufsbetreuer, seit 1999 bestätigen.

Andererseits zeigen die Befunde aber auch, dass trotz gestiegener Eingangs- und Bestandszahlen in 2000 und 2001 ein nochmaliger Kostensprung in diesen Jahren unterblieben ist.

Daraus jedoch zu schließen, dass sich das Pauschalierungsmodell aus diesem Grunde bewährt und gar zu einer Kostenreduzierung geführt hat, würde der Erklärung des durchgängig hohen Kostenniveaus nicht hinreichend gerecht werden. Die Beibehaltung des Ausgabenstandes ist eher die notwendige Begleiterscheinung der Pauschalierung und deutet darauf hin, dass in der Tat die Berufsbetreuer von der lukrativen Eingangsphase am meisten profitieren.

Sollte sich der angestrebte Effekt der schnellen Abgabe von Verfahren auf Ehrenamtliche eingestellt haben, müsste dies in der Anzahl der Betreuerwechsel zum Ausdruck kommen.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Eingangszahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. oben Tabelle VIII-3, Tabelle VIII-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel

gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Tabelle VIII-12 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Oldenburg	125	86	117

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Oldenburg	Nds / AG Oldenburg	Nds / AG Oldenburg
Familienangeh.	1.182 / 14	925 / 31	871 / 22
sonstige	833 / 50	826 / 19	987 / 40
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 / 45	1.253 / 31	1.310 / 44
Vereinsbetreuer	451 / 16	511 / 3	911 / 10
Behördenbetreuer	82 / 0	52 / 2	65 / 1

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Oldenburg im Bereich der Betreuerwechsel eine uneinheitliche Tendenz. Während es in 1999 noch zu 125

Umwandlungen kam, nahm deren Zahl stark auf 86 im Jahre 2000 ab, um sich in 2001 (117) wieder deutlich zu erholen (vgl. Tabelle VIII-12).

Im Bereich der ehrenamtlichen Betreuer zeichnet sich insbesondere bei den sonstigen Ehrenamtlichen über die Jahre eine vergleichsweise höhere Anzahl von Betreuerwechseln ab.

Von den im Jahr 2001 insgesamt durchgeführten 117 Umwandlungen entfallen allein 54 auf Wechsel hin zu Berufsbetreuern, so dass sich ein wesentlicher Teil darin wiederfindet.

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird jedoch sichtbar, in welchem geringem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 noch 5,1%, ist im darauffolgenden Jahr eine massive Abnahme auf 3% festzustellen, um schließlich in 2001 auf noch niedrigerem Niveau auf immerhin 3,4% zu steigen (vgl. Tabelle VIII-13).

Tabelle VIII-13 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Oldenburg	Nds / AG Oldenburg	Nds / AG Oldenburg
Bestand	92.823 / 2.475	102.747 / 2.907	108.036 / 3.435
Betreuerwechsel	3.643 / 125	3.567 / 86	4.144 / 117
Anteil in %	3,9% / 5,1%	3,5% / 3%	3,8% / 3,4%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds / AG Oldenburg	Nds / AG Oldenburg	Nds / AG Oldenburg
Familienangeh.	1.182 / 14	925 / 31	871 / 22
in %	1,3% / 0,6%	0,9% / 1,1%	0,8% / 0,6%
sonstige	833 / 50	826 / 19	987 / 40
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 2%	0,8% / 0,7%	0,9% / 1,2%
insgesamt in %	2,2% / 2,6%	1,7% / 1,8%	1,7% / 1,8%

Weiter lässt sich deutlich beobachten, wie bei einem ständig wachsenden Bestand an Betreuungsverfahren der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln durchgängig sinkt. Er macht in den Jahren 2000 und 2001 nur noch jeweils 1,8% aus, nachdem er in 1999 noch 2,6% betrug.

Es zeigt sich ferner zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass es hier zu einer weiteren Verfestigung gekommen ist, indem der Anteil familienangehöriger Betreuer an Betreuerwechseln innerhalb der ehrenamtlichen Betreuungen nur noch etwa die Hälfte ausmacht (vgl. Tabelle VIII-13).

Obwohl der überwiegende Teil der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, insbesondere zu sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, erfolgt ist, sind hier gleichwohl Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass der erwünschte Effekt im Rahmen der Pauschalierung, die Berufsbetreuer zu einer raschen Übertragung von Betreuungen zu veranlassen, nicht eingetreten ist. Ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen wäre vorhanden und ist noch nicht

ausgeschöpft, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt.

Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

Die ca. 30 bis 35 Berufsbetreuer sind alle ausschließlich hauptberuflich tätig.

Es gibt zwei Vereine.

der Anteil der Bemittelten ist auf alle Fälle unter 1/3 vielleicht sogar 10, 15, 20 % nur. Also der Großteil sind Mittellose.

Anteil der ehrenamtlichen Betreuer, die die Aufwandspauschale geltend machen: 97 oder 98 %. Das sind eigentlich nur Familienangehörige

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die entscheidende Kostensteigerung ist das wachsende Rechtsbewusstsein: „Also ich seh das ganz eindeutig darin, dass am Anfang das Betreuungsgesetz noch nicht überall bekannt war. Speziell ist es auch bei Behörden, bei Banken oder irgendwelchen anderen Stellen, bei Einrichtungen, Altenheimen usw. hat sich das damals noch nicht so rumgesprochen. Es hat auch viele Fälle gegeben, wo Familienangehörige etwas geregelt haben, ohne dass sie's überhaupt durften. Dass sie Einwilligungen zu Operationen gegeben haben, dass sie auch bei der Bank gut bekannt waren und gesagt haben, ja, dass ist ja der Ehemann, der kann man ruhig da irgendwie Geld abheben oder der kann irgendwelche Sachen erledigen. Auch bei Behörden wurde es akzeptiert, dass dann ein Familienangehöriger meinetwegen einfach unterschrieben hat. In letzter Zeit ist das also die Sensibilität viel größer geworden. Viele Behörden lehnen es ab, Anträge anzunehmen, wenn die nicht von dem von der Person selbst unterschrieben worden sind. Auch in den Krankenhäusern und in den Altenheimen, also es sind auch viele Krankenhäuser die jetzt sagen ne, ne, also ne Zustimmungserklärung zu einer Operation von einem Familienangehörigen, dass akzeptieren wir nicht mehr. Und da kommen dann natürlich die Anregungen von den Ämtern, von den Krankenhäusern, dass eine Betreuung eingerichtet wird.“

Für die Berufs- und Vereinsbetreuer existiert das Oldenburger Pauschalierungsmodell. „Hauptanlass war eigentlich im Grunde genommen die der hohe Arbeitsaufwand sowohl bei den Berufsbetreuern als auch bei uns, den zuständigen Rechtspflegern, für die Prüfung der Einzelabrechnungen.“

In der Pauschalierung wird wichtiges Mittel zur Kostenreduzierung gesehen:

- Es vermeide den hohen Arbeitsaufwand für die Prüfung der Einzelabrechnungen, sowohl bei den Berufsbetreuern als auch den zuständigen Rechtspflegern. Allerdings ist eine Kostenvermeidung dabei schwer zu erkennen, außerdem bleibt diese Arbeit bei der Betreuung von Vermögenden weiter bestehen. Dies gilt auch für den nächsten Unterpunkt.
- Eine Vielzahl von Beschwerden im Vergütungsbereich sei dann nicht mehr aufgetreten.

- Günstig wirke sich die pauschalierte Abrechnung bei kostenintensiven Aufgabenkreisen (z.B. Unterbringungen) aus, wenn sich nach der arbeitsintensiven Anfangsphase (festgelegt sind drei Monate) die Pauschale verringert. Zweck: Anreiz für den Berufsbetreuer, einen neuen Fall zu übernehmen, bei dem er wieder die hohe Pauschale vergütet bekommt. Diese beabsichtigte Wirkung der Pauschalierung, der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, findet – wie bereits die quantitative Analyse ergab - nicht in dem gewünschten kostenmindernden Ausmaß statt. Stattdessen scheint die Verringerung der Pauschale nach drei Monaten nicht zur Abgabe von Fällen zu motivieren: „aber es gibt sicherlich auch Berufsbetreuer, die sich sozusagen auf diesem Pensum ausruhen und sagen na ja ist ja ganz schön, ich habe ja auch weniger Aufwand mit dem Heimbewohner“. Eine andere - etwas spekulative - Erklärung bezieht sich auf die Einschätzung des Gerichts, dass sich die kostenintensive Anfangsphase über ein volles Jahr erstreckt (d.h. sich nicht auf drei Monate mit erhöhter Pauschale begrenzt). Die Nichtabgabe der Betreuung an einen ehrenamtlichen Betreuer nach einem Jahr könnte ihren Grund im Anstreben eines finanziellen Ausgleichs für die weitere sieben Monate lange, arbeitsintensive, aber nach drei Monaten geringer entlohnten Betreuungsphase haben.

Es gibt noch weitere Probleme, die einem verstärkten Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern entgegenstehen und zu den niedrigen und sogar weiterhin zurückgehenden Anteilen von ehrenamtlichen Betreuern in der quantitativen Analyse geführt haben:

- Es sind zu wenig ehrenamtliche Betreuer vorhanden, weil die Betreuungsstelle kein Personal hat, um ehrenamtliche Betreuer einzuwerben: „Die Betreuungsstelle ist personell unter besetzt.“ „Die Stadt Oldenburg ist finanziell auch nicht gerade sehr gut bestückt. Die haben auch große Haushaltsprobleme, das heißt, die Betreuungsstelle hat kein Personal um wiederum Fortbildungsveranstaltungen zu machen, um ehrenamtliche Betreuer zu werben...“.
- Die Betreuungsstelle legt sich vorzeitig auf einen Berufsbetreuer fest. Es gibt einen Hinweis darauf, dass es Aufgabenstellungen gibt, die häufig den Einsatz ehrenamtlichen Betreuer ermöglicht hätten: „dass Berufsbetreuer eingesetzt worden sind in Fällen, wo sie eigentlich dann im Grunde genommen nach einem halben Jahr schon die Sache abgegeben haben, weil da nichts mehr zu machen war“. „Aber es gibt sicherlich so einen bestimmten Bereich wo man sagen kann, das muss nicht unbedingt ein Berufsbetreuer machen“.
- In Grenzfällen zwischen der Einschätzung über den Einsatz ehrenamtlicher oder professioneller Betreuer entscheidet sich die Betreuungsstelle eher für den Berufsbetreuer.
- Einschätzung, bei der Betreuungsstelle bestünde kein Kostenbewusstsein nach dem Motto: „das wird ja aus dem Justizhaushalt bezahlt“.
- Ehrenamtliche Betreuer seien für die Betreuung von psychisch Kranken und Alkoholikern nicht geeignet: „Da gibt ganz bestimmt einen Personenkreis der von vornherein für den Berufsbetreuer nur geeignet ist“.
- Die Bereitschaft bei Angehörigen Mittelloser, ein Ehrenamt zu übernehmen, wird wesentlicher geringer als bei Vermögenden eingeschätzt. Als Grund wird

ein fehlendes Interesse wegen nicht vorhandener Erbmöglichkeiten angegeben.

- Bei ehrenamtlichen Betreuern ist erhöhter Betreuungsbedarf festzustellen, den Rechtspfleger wegen der dünnen Personaldecke nicht leisten können: „Das ist eben das Problem, dass wir nicht genug Zeit haben, ehrenamtliche Betreuer auch vernünftig zu beraten“. Daher wird die Bestellung von Berufsbetreuern bevorzugt.

In der Summe hat also Pauschalierung zusammen mit der deutlichen Schwerpunktsetzung auf professionelle Betreuung nicht das Erhoffte gebracht: Sie hat nicht zu vermehrten Einsatz Ehrenamtlicher geführt und auch nicht kostenreduzierend gewirkt, im Gegenteil: Wie den statistischen Daten schon zu entnehmen war, hat im Einführungsjahr der Pauschale 1999 eine übermäßige Steigerung der Kosten von nahezu 80% (s. Tabelle 2) stattgefunden, um sich auf diesem überaus hohen Niveau relativ konstant zu halten. Und auch ist bei stetig steigenden Neuansetzungen und Betreuungsbeständen der Anteil der bestellten professionellen Betreuer durchgängig gestiegen.

Eine zweites Mittel zur Kostenreduzierung wird perspektivisch in der verstärkten Anwendung von Vollmachten gesehen. Bundesweite Aufklärungskampagnen werden hierfür gefordert. Plädiert wird für die frühe Einbeziehung des Rechtspflegers in das Verfahren, um zu prüfen, ob nicht bereits Vollmachten vorhanden sind. Dies würde zu einer geringeren Anzahl von Betreuungsanordnungen führen.

IX. Auswertung Osnabrück

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG auch für den Bereich des AG Osnabrück ständig und überproportional gestiegen. Betrug Ende 1992 die Ausgaben noch 34.627 €, so stiegen sie 1999 auf über 1 Mio. € und schließlich bis auf annähernd 2 Mio. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. nachstehende Tabelle IX-1).

Tabelle IX-1 Aufwendungen der Staatskasse

	Nds.	AG Osnabrück
	€	€
1992	521.109	34.627
1993	2.535.965	224.601
1994	5.355.523	454.743
1995	9.963.954	641.736
1996	14.623.049	717.270
1997	19.398.952	865.386
1998	23.766.531	945.345
1999	28.813.361	1.027.452
2000	34.492.866	1.273.078
2001	40.763.251	1.981.788

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren seit 1992 eine mehr oder minder starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich abwechselnd sowohl im einstelligen als auch im unteren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist jedoch die Steigerungsrate in den beiden Jahren 2000 und 2001, davon insbesondere die in 2001. Während der Ausgabenanstieg in 2000 24% betrug, erhöhte er sich im darauffolgenden Jahr um 55,6 %. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf 92,9 %, es fand also annähernd eine Verdoppelung der Ausgaben in dieser relativ kurzen Zeitspanne von nur drei Jahren statt (vgl. Tabelle IX-2).

Tabelle IX-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999 - 2001
	in %	in %	in %	in %
Nds.	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Osnabrück	8,7	24	55,6	92,9

Von Interesse ist, wodurch sich dieser enorme Anstieg der Kosten erschließt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (3.007) bis 2001 (4.211), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 40% entspricht. Damit ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lässt sich daraus allein nicht der überproportionale Anstieg der Ausgaben (92,9 %) im gleichen Zeitraum erklären.

Tabelle IX-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Osnabrück	3.007	3.419	4.211

Tabelle IX-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999 - 2001
	in %	in %	in %	in %
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Osnabrück	10,6	13,7	23,2	40

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher

Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneinandersetzungen vermittelt ein diffuses Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen in 2001 gegenüber den beiden vorherigen Jahren deutlich reduziert (vgl. Tabelle IX-5)

Tabelle IX-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Osnabrück	587	620	564

Ein weiterer Blick auf die Steigerungsraten von 1999 (8,9) bis 2001 (-9,1) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle IX-6).

Tabelle IX-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999 - 2001
	in %	in %	in %	in %
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Os	8,9	5,6	-9,1	-3,9

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine rückläufige Tendenz eingestellt, die sich, wenn sie tatsächlich zuträfe, folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 hätte niederschlagen müssen. Das ist jedoch nicht der Fall.

Stattdessen ist bei den Beständen ein Zuwachs von 40% in den Jahren von 1999 – 2001 festzustellen (siehe oben Tabelle 4), während im gleichen Zeitraum die Neuaneinandersetzungen um 3,9 % gesunken sind (siehe oben Tabelle IX-6).

Diese Differenz ist nur dadurch zu erklären, dass entweder die Bestandszahlen nicht zutreffen oder auf den Geschäftsstellen der Betreuungsabteilungen des AG Osnabrück die Zählblätter unvollständig und lückenhaft ausgefüllt worden sind. Die letztere Annahme wurde durch eine nachträgliche Befragung in der Verwaltung des Gerichts bestätigt. Danach wurden seit 1999 fortlaufend wohl die Betreuungsbestände einer Überprüfung unterzogen, weil davon der Personalbedarf an Rechtspflegern und deren pensenmäßige Belastung abgeleitet werden, während auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der jährlichen Zählblätter vertraut wurde.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände auszugehen, während die Auswertung der Neuaneinandersetzungen nur unter Einschränkungen möglich ist.

Diese Vorsicht ist geboten, weil unbekannt ist, wie sowohl die Fehlerhaftigkeit der Zählung und Aufschlüsselung bei den Erstbestellungen zustande gekommen ist als auch nicht nachvollziehbar ist, ob die Unkorrektheit durchgängig alle Rubriken in gleichem Maße betrifft, also eine systematische Fehlerhaftigkeit mangels hinreichender Anhaltspunkte nicht unterstellt werden kann.

Unter diesem Vorbehalt werden die in den Zählblättern registrierten Erstbestellungen für 1999 (587), 2000 (620) und 2001 (564) – (vgl. Tabelle IX-5) - und deren Aufgliederung in die einzelnen Betreuungsarten (vgl. Tabelle IX-7) betrachtet. Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 389 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 66,2 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht (vgl. Tabelle IX-7).

Tabelle IX-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Osnabrück	Nds	AG Osnabrück	Nds	AG Osnabrück
Familienangeh.	9.468	323	13.182	346	14881	285
in %	56,5	55	61,2	55,8	62,8	50,5
sonstiger	2.246	66	2.112	44	2.159	49
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	11,2	9,8	7,1	9,1	8,7
insgesamt			15.294	390	17.040	334
in %	11.714	389	71,0	62,9	71,9	59,2

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Osnabrück	Nds	AG Osnabrück	Nds	AG Osnabrück
Berufsbetreuer	3.700	134	4.173	166	4.625	134
in %	22,1	22,8	19,4	26,8	19,5	23,8
Vereinsbetreuer	940	64	1.676	64	1.623	96
in %	5,6	10,9	7,8	10,3	6,9	17
insgesamt	5.055*	198	6.256*	230	6.663*	230
in %	30,1	33,7	29,0	37,1	28,1	40,8

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein ähnliches Bild. Hier fand die Bestellung von 390 ehrenamtlichen Betreuern (62,9%) statt (vgl. Tabelle IX-7). Die Quote für Berufsbetreuer stieg leicht auf 37,1% von 33,7% im Vorjahr.

In 2001 ist ein weiterer Rückgang der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten, was auf der anderen Seite mit einem Anstieg der berufsmäßig geführten Betreuungen

einhergeht. 334 ehrenamtlichen stehen nunmehr 230 berufliche Betreuungen gegenüber (vgl. Tabelle IX-7)

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander scheint sich der Anteil zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen, innerhalb gewisser Schwankungen, auch unter Berücksichtigung der Unvollständigkeit der Zählblätter doch relativ konstant verändert zu haben, was für sich genommen einen ersten Ansatzpunkt für die Erklärung der Kostensteigerung liefern könnte (vgl. Tabelle IX-8, Tabelle IX-9)

Tabelle IX-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in Prozent

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Osnabrück	66,2	62,9	59,2

Tabelle IX-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in Prozent

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Osnabrück	33,7	37,1	40,8

Während also auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren einen Rückgang von annähernd 11% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein Anteils-Zuwachs von über 21% festzustellen. Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner kontinuierlich gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen. In diesem nunmehr abgegrenzten Rahmen ist den möglichen Ursachen nachzugehen und Erklärungstatbestände aufzuspüren. Dazu bietet sich zunächst eine Auffächerung innerhalb dieser Betreuersparte an, indem eine Unterscheidung zwischen freien Berufsbetreuern und Vereinsbetreuern vorgenommen wird.

Dies soll in weiteren Schritten nachgeprüft werden.

Tabelle IX-10

	1999	2000	2001
	Berufsbetreuer		
Nds	22,1	19,4	19,5
AG Osnabrück	22,8	26,8	23,8
	Vereinsbetreuer		
Nds	5,6	7,8	6,9
AG Osnabrück	10,9	10,3	17

Bei den freien Berufsbetreuern zeichnet sich ein relativ großer Anteil auf gleichbleibend hohem Niveau ab. Im Jahr 1999 betrug der Anteil an den

Erstbestellungen 22,8%, erfuhr einen Zuwachs im darauffolgenden Jahr auf 26,8%, um in 2001 wieder leicht rückläufig auf 23,8% zu fallen (vgl. Tabelle IX-10).

Im Bereich der Vereinsbetreuer lässt sich festhalten, dass der Anteil in den Jahren 1999 und 2000 im wesentlichen gleich geblieben, allerdings im Jahr 2001 stark auf 17% angestiegen ist (vgl. Tabelle IX-10).

Dieser deutliche Anstieg von Verfahren mit Vereinsbetreuern könnte zusammen mit dem durchgängig hohen Anteil von freien Berufsbetreuern als aussagekräftiger Indikator für die Kostenexplosion herangezogen werden, zumal in den beiden Jahren 2000 und 2001 ein überaus starker Ausgabenzuwachs zu verzeichnen ist, der besonders evident in 2001 mit 55,6% zum Ausdruck kommt (vgl. Tabelle IX-2).

Diese Tatsache deutet darauf hin, dass die überproportionalen Aufwendungen mit der Einführung der pauschalierten Abrechnung im Zusammenhang stehen. Seit dem Jahr 2000 wird vom AG Osnabrück der Weg der Vergütungspauschalierung bei Vereins- und freien Berufsbetreuern beschritten, der zuvor durch die Entscheidung des Landgerichtes Osnabrück geebnet worden ist. Danach können diese Betreuer alle von ihnen geführten Betreuungen, soweit es sich um mittellose Betroffene handelt, generell pauschalieren und abrechnen. Nach dem Pauschalierungsmodell werden monatlich 4 Stunden zu je 31€ nebst pauschalitem Auslagenersatz von 15,34€ bei einer Mehrwertsteuer von 7% zugebilligt, was pro Quartal einen Festbetrag von 447,27€ pro Betreuungsfall ausmacht. Auf das ganze Jahr bezogen bedeutet dies einen Gesamtbetrag von 1.789,08€.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. oben Tab.3 und 4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht.

Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählsysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Auch in diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Heranziehung und Zugrundelegung der Daten aus den Zählblättern allerdings mit den Einschränkungen und unter dem gleichen Vorbehalt erfolgt, wie bereits oben ausgeführt (siehe Punkt 4).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Osnabrück im Bereich der Betreuerwechsel eine konstant rückläufige Tendenz. Während es in 1999 noch zu 143 Umwandlungen gekommen ist, ging deren Zahl über 117 im Jahre 2000 auf 115 in 2001 zurück (vgl. Tabelle IX-11).

Tabelle IX-11 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Osnabrück	143	117	115

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Osnabrück	Nds / AG Osnabrück	Nds / AG Osnabrück
Familienangeh.	1.182 / 12	925 / 15	871 / 25
sonstige	833 / 36	826 / 26	987 / 25
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 / 53	1.253 / 52	1.310 / 41
Vereinsbetreuer	451 / 42	511 / 24	911 / 24
Behördenbetreuer	82 / -	52 / -	65 / -

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem geringem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 noch 4,8%, ging er im darauffolgenden Jahr auf 3,4% zurück, um schließlich in 2001 auf ohnehin niedrigem Niveau bei 2,7% zu enden (vgl. Tabelle IX-12).

Tabelle IX-12 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Osnabrück	Nds / AG Osnabrück	Nds / AG Osnabrück
Bestand	92.823 / 3.007	102.747 / 3.419	108.036 / 4.211
Betreuerwechsel	3.643 / 143	3.567 / 117	4.144 / 115
Anteil in %	3,9% / 4,8%	3,5% / 3,4%	3,8% / 2,7%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds / AG Osnabrück	Nds / AG Osnabrück	Nds / AG Osnabrück
Familienangeh.	1.182 / 12	925 / 15	871 / 25
in %	1,3% / 0,4%	0,9% / 0,4%	0,8% / 0,6%
sonstige	833 / 36	826 / 26	987 / 25
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 1,2%	0,8% / 0,8%	0,9% / 0,6%
insgesamt in %	2,2% / 1,6%	1,7% / 1,2%	1,7% / 1,2%

Weiter lässt sich deutlicher als bisher beobachten, wie bei einem ständig wachsenden Bestand der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln durchgängig sinkt. Er macht im Jahre 2001 nur noch 1,2% aus. Es zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass es hier zu einer Angleichung gekommen ist, indem sich der Anteil sonstiger ehrenamtlicher Betreuer halbiert hat (vgl. Tabelle IX-12).

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob infolge des Rückganges der ehrenamtlichen Betreuer, insbesondere der sonstigen Ehrenamtlichen, dies auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde und der Betreuungsvereine zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

a) Betreuungsvereine

Anzahl der Betreuungsvereine:

Richter.: Wir haben hier 6 Betreuungsvereine. Die beiden größten sind SKM und SKF, dann das Diakonische Werk, dann kommt die Arbeiterwohlfahrt, dann die persönliche Betreuung, dann der Verein Hilfe für Hörgeschädigte. Wir haben hier ein Taubstommenheim, mit einem großen Einzugsbereich, praktisch Norddeutschland, also Hamburg, Hannover usw." Die Betreuungsstelle spricht von 7 Vereinen!

Zuschüsse an die Betreuungsvereine:

Vbtr.: "100.000 für alle Betreuungsstellen. Jetzt Stadt und Landkreis Osnabrück. Mein Anteil davon sind 80 %. Von 300 %. Aber weil sich das auf drei Stellen bezieht. Also nicht 80 % von 100.000, sondern 80 % von 300 %. Weil dieses sind, diese 100.000 sind 300 %, weil es drei Stellen finanziert werden...Stadt, Landkreis und Land Niedersachsen. Also Euro, ne. Und wir werden unterschiedlich bezuschusst.

Also was wir aus diesem Topf 100.000 Euro bekommen. Das heißt, der SKM wird mit 120 % daraus bezuschusst, ich mit 80 % und Diakonie und AWO mit 40 %. Das letztendlich wieder 300 %. Also diese drei Stellen, die dann dabei rauskommen. Es ist etwas schwierig...Also so ca. 100.000 Mark, für alle Betreuungsstellen, die es hier gibt. Das sind letztendlich drei Stellen, die finanziert werden. Die aufgeteilt sind, wir sind ja eine Fördergemeinschaft und das Land Niedersachsen hat ja irgendwann mal gesagt, sie fördern nur eine Stelle und oder eine Fördergemeinschaft. Und deswegen haben wir uns als Fördergemeinschaft zusammengeschlossen und diese Fördergemeinschaft hat sich untereinander aufgeteilt zu diesen Prozentzahlen, die ich eben gesagt habe. Und da bekommt jetzt der SKF 80 % dieser Fördergelder von 300, weil es ja drei Stellen sind. Und das sind letztendlich für das Jahr 20.000 Euro, so in etwa, die ich bezahlt bekomme. Ich habe mal so ungefähr ausgerechnet, meine Stelle kostet im Jahr 50.000 Euro, also kann man nicht so bis ins kleinste sagen, aber so circa. Dem Arbeitgeber, das heißt 20.000 Euro sind öffentlich finanziert, den Rest muss ich über Betreuung der Betreuung, die ich bekomme, nicht gleich mit meinem Gehalt identisch ist. Ich sage mal, ich als Sozialarbeiter koste meinerwegen 40 Euro und 30 Euro oder kriege ich nur durch die Betreuungsarbeit. Das ist auch defizitär. Und das wird wiederum auch von Stadt und Landkreis bezuschusst. Das ist etwas kompliziert."

Btrstelle.: "Für die Querschnittsarbeit zahlen wir im Moment 31.000,00 DM umgerechnet in Euro. Als 25.000,00 DM plus 6.000,00 DM die einmal vom Land gestrichen wurden, die wir als Kommune, als Landkreis wieder auffangen. Leider... Wir zahlen natürlich auch für einige vermögende Betreuungen Pauschalen an die Betreuungsvereine. Das ist sicherlich bei uns in Stadt und Landkreis besonders zu erwähnen weil die Betreuungsvereine immer sagen, mit den Beträgen bei den Vermögenden kommen wir nicht aus und wir haben uns da mit den Betreuungsvereinen auf eine Pauschalierung geeinigt. Die Beträge belaufen sich pro Betreuungsfall und Monat bei Vermögenden entsprechend der Vergütungsgruppe entweder, ich kann es nicht ganz genau sagen, 72,00 DM in Vergütungsgruppe V b oder aber IV b 85,00 DM. Hochgerechnet sind das im Jahr ich sage einmal 70.000,00 DM bis 100.000,00 DM."

b)Betreuungsstelle

Einzugsbereich der Betreuungsstelle: "Es ist sehr oft so, dass die Gerichte, die Vormundschaftsgerichte in Bersenbrück, Osnabrück als auch Bad Iburg uns beauftragen."

Betrst.: arbeitet seit 1997.

Personelle Ausstattung der Betreuungsstelle: Betrst.: "Der Landkreis Osnabrück hat 354.000 Einwohner und ist flächenmäßig der zweitgrößte Landkreis der Bundesrepublik nach dem Landkreis Emsland. Das möge man sich einfach mal verdeutlichen. Ich fahre in einer Breite von Norden nach Süden betrachtet von 150 km von Westen nach Osten sicherlich 70 km. Ich bin mit 1,0 als Behördenleiter beim Landkreis Osnabrück tätig. Bin im mittleren Dienst als Amtsinspektor mit Zulage. Eine Mitarbeiterin als Obersekretärin A7, die für mich vorbereitende Arbeiten vornimmt, Terminplanung und auch, ich sage einmal, einfachere Berichtsermittlung und Erstattung. Ein Kollege, der mich während meiner dienstlichen Abwesenheit vertritt hat eine 0,2 Stelle als Amtmann, ist aber überwiegend in einem anderen Tätigkeitsbereich Heimaufsicht tätig und 0,1 Stelle ist die stellvertretende

Fachdienstleitung mit A 13 also insgesamt 1,6 Stellen im Landkreis Osnabrück für 345.000 Einwohner für drei Amtsgerichtsgebiete Bersenbrück, im Zentrum Osnabrück im Süden Bad Iburg."

Betreuungen durch die Betreuungstelle: Btrst.: "Mein Vorgänger hat seine Betreuungen mittlerweile, ich sage einmal bis 1994, 1995, an freiberufliche oder an Betreuungsvereine abgegeben. Wir als Landkreis führen als Betreuungsbehörde 0 Betreuungen."

c)Berufsbetreuer

Dauer der Berufsausübung: Der Berufsbetreuer übt seinen Beruf seit dreieinhalb Jahren aus.

Anzahl der Berufsbetreuer: Btrst.: "Wir haben in Stadt- und Landkreis Osnabrück ca. 40 bis 45 Berufsbetreuer. Anfragen bestehen, dass ich Weitere durchaus zulassen könnte aber auf Grund der kostenmäßigen Entwicklungen diesem nicht stattgebe. Ich möchte nicht mehr Vereins- oder Berufsbetreuer in Stadt- und Landkreis Osnabrück haben weil ich auch an deren wirtschaftliche Existenz denken muss."

Anzahl der Fälle pro Berufs- oder Vereinsbetreuer. Brbetr.: In der Regel ist die Anzahl ein klein wenig schwankend. Sie tendiert aber zwischen 35 und 45 Fällen.

d)Ehrenamtliche

Etwa 80% der Betreuer sind Ehrenamtliche, davon machen ca. 80% die Aufwandspauschale geltend.

Brststelle: In der letzten Zeit ist der Anteil der Ehrenamtlichen wieder gestiegen.

e)Pauschalierung

Rpfl.: "aus meinen Akten haben wir vor Pauschalierung im Schnitt 2 bis 2 ½ Tausend Mark gezahlt. Nach Pauschalierung 3.240 DM plus 6 – 7 % Mehrwertsteuer."

f)Gericht

Personelle Ausstattung: Am Gericht arbeiten fünf Richter im Betreuungsrecht.

Einleitung des Verfahrens: Betrstelle: "Überwiegend werden die Gerichte angegangen. Ich sage einmal zu 5 bis 10 % entweder direkt oder durch ambulante Dienste, Sozialstationen oder Sozialpsychiatrischen Diensten. Das Gros der Anregung liegt bei den Vormundschaftsgerichten."

g)Sonstiges

Anzahl mittellos Betreuer zwischen 60 und 80%."

Btrst.: "Die sogenannten "anderen Hilfen", das wären praktisch der SpD bei psychisch veränderten Personen oder aber in den Gesprächen ist bekannte, dass andere Leistungsträger leisten müssten, wie zum Beispiel Arbeitsamt oder Rentenversicherungsträger oder Krankenkasse oder Pflegekasse. Da gebe ich dann die Einheitswerte an denen, die sich wenden müssten um dann, ich sage einmal, auch von einer rechtlichen Betreuung abzusehen. Aber seit der Praxis ist das weniger erfolgt, weil schon immer in diesen Bereichen quasi alles angegangen wurde oder schon ausgeschöpft wurde. Die Fälle , die auf diese Art und Weise zu keiner Betreuung führen, betragen max. 5%."

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Aufgrund der Einführung des Betreuungsrechts mit dem damit verbundenen Rechtsbewusstsein in der Bevölkerung steigt die Zahl der Betreuungsfälle. Zugleich ist der rechtliche Regelungsbedarf umfangreicher geworden: „Je mehr Leute davon (Institut der Betreuung, d. Verf.) wissen, desto mehr beantragen die auch und sicherlich auch sind's die Lebenssachverhalte, die immer komplexer werden, es sind immer mehr Sachen zu regeln, es wird immer alles mehr formalisiert, es läuft weniger auf Vertrauen und es muss alles rechtlich abgesichert sein.“ Einrichtungen wie Heime und Krankenhäuser weisen darüber hinaus Angehörige auf die Notwendigkeit von Betreuungen hin. Mit der lt. Interviewaussagen ab 2000 verstärkten rechtlichen Sensibilisierung ist der von 33,7% (1999) auf 37,1% (2000) gestiegene Anteil der Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen und die anhaltende Steigerung in 2001 (40,8%) plausibel.

Die Klientel ist betreuungsintensiver geworden und es handelt sich zunehmend um Langfristfälle. Dies liegt einmal an dem hohen Anteil an Alkoholkranken („sehr schlecht und sehr aufwendig zu betreuen“) und gerade in der Großstadt vielen psychischen Kranken („überhaupt nicht steuerbar und genau vorhersehbar“) als eher neuer Gruppe neben der klassischen Gruppe alter Menschen. Kostenerhöhend sind Akutfälle aus den Krankenhäusern und Heimen oder bei Kriseninterventionen am Wochenende, an denen der Berufsbetreuer das Gericht nicht einschalten kann. Verschärft wird das Problem durch eine hohe Arbeitslosen- und Ausländerquote. Damit gehen überproportionale Kosten pro Fall einher. Die Zunahme der Anzahl alter Menschen führt zu häufigeren Betreuungen bezogen auf den Aufgabenkreis unterbringungsähnliche Maßnahmen, weil Vollmachten diesen Aufgabenkreis nicht umfassen.

Eine weitere zentrale Ursache für den erhöhten Betreuungsaufwand besteht im gesteigerten sozialen Regelungsbedarf in der Bevölkerung (kompliziertes Sozialsystem, Rechtsänderungen, Widerspruchsverfahren) und Einsparungen im Sozialbereich. Im Altenpflegebereich sind professionelle Betreuer mit zusätzlichen Aufgaben konfrontiert, die aufgrund des Ersatzes von qualifiziertem Pflegepersonal durch Hilfskräfte anfallen. Kommunen beschränken sich auf sog. Pflichtaufgaben, wehren z.B. Hilfen bei Obdachlosen ab: „Wir wissen, dass einmal der Sozialdienst der Stadt hier (...) ziemlich heruntergefahren worden ist und wenn eben jemand Hilfen im Alltag braucht, zu irgendetwas die Neigung sehr schnell da ist zu sagen 'wir brauchen eine Betreuung'.“

Der Berufsethos von Berufsbetreuern führt dazu diese Verschiebung von Aufgaben auch anzunehmen: „es geht also um bedürftige Menschen“.

In der Folge entstehen höhere Kosten und ein höherer Aufwand bei der Abrechnung für professionelle Betreuer wie Rechtspfleger. Die Einführung der generalisierte Pauschalierung für Betreuungsvereine im Jahr 2000 ist eine Reaktion darauf und hat allerdings wiederum selbst zu einer weiteren Kostenerhöhung geführt, die in der auffallend hohen Steigerungsrate der Aufwendungen in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 zum Ausdruck kommt. Eine Alternative wird in der Einzelfallpauschale bzw. in dem Würzburger Modell gesehen.

Alternativen: Zwar scheint sich die Betreuungsstelle auf das Werben für Vollmachten zu konzentrieren, dennoch sind Vollmachten eher selten und haben darüber hinaus

das Manko, häufig unvollständig und nicht den formellen Anforderungen zu entsprechen.

Die Möglichkeiten eines Einsatzes von Ehrenamtlichen ist abhängig von der Schwere der Fälle. Am ehesten wird er bei alten Menschen in Kombination mit professionellen Betreuern oder im Rahmen eines Betreuerwechsels nach einer kostenintensiven Phase (bei alten Menschen ein halbes Jahr) als möglich betrachtet. Andererseits wird vor Überforderung der ehrenamtlichen Betreuer gewarnt und auf die fehlende Kompetenz und Autorität beim Durchsetzen von Ansprüchen der Betreuten hingewiesen. Gegen deren Einsatz spricht auch deren geringe Entlohnung und das Problem großer Entfernungen zwischen dem Wohnort der Betreuer und den Einsatzorten. Zwar wird eine größere Bereitschaft für die Übernahme von ehrenamtlichen Betreuungen konstatiert, die gerade im ländlichen Bereich festzustellen sei, aber werden sie immer weniger eingesetzt. Die Betreuungsstelle macht deutlich, dass deren fallorientierte Einbindung und Begleitung zu viel Arbeit und Zeit kosten würde, die nicht vorhanden seien. Damit ist auch hier ein deutlicher Hinweis auf ein vorhandenes Potential von ehrenamtlichen Betreuern ausgesprochen und die Warnung vor der Überforderung dieses Personenkreises kürzt sich zumindest in Teilen auf die der Überforderung der Betreuungsstelle zusammen. Die Konsequenz ist eine konservative Umgangsweise (ein Vereinsbetreuer karikiert diesen Sachverhalt mit „Massenware“) in Form des Einsatzes von Berufsbetreuern. In der Folge sind innerhalb von drei Jahren auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen um ca. 11% gesunken, während der Anteil von professionell geführten Betreuungen um 21% gestiegen ist, der wohl entscheidende Faktor für die Erklärung der Kostenexplosion der letzten beiden Jahre.

X. Auswertung Sulingen

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG für den Bereich des AG Sulingen ständig gestiegen. Betrug Ende 1999 die Ausgaben noch 262.303 €, so stiegen sie bis auf über 303.000. € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle X-1).

Tabelle X-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1999	2000	2001
	€	€	€
Nds	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Sulingen	262.303	252.064	303.705

Ins Auge fällt zunächst, dass in den Haushaltsjahren 1999 und 2001 eine starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich im mittleren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist jedoch die Steigerungsrate in dem Jahr 2001, nachdem in 2000 noch ein leichter Ausgabenrückgang zu verzeichnen war. Während der Ausgabenanstieg in 1999 noch 20% betrug, wurden im darauffolgenden Jahr 3,9 % weniger ausgegeben, um in 2001 wieder um 20,5% zuzulegen. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 15,8% (vgl. Tabelle X-2).

Tabelle X-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Sulingen	20	-3,9	20,5	15,8

Von Interesse ist, wodurch sich einerseits der Rückgang der Kosten in 2000 erschließt oder ob es sich um ein eher zufälliges Erscheinungsbild handelt und andererseits die Kostenzuwächse in 1999 und 2001.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (386) bis 2001 (517), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 33,9% entspricht. Damit ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl lässt sich daraus allein der deutliche Anstieg der Ausgaben in 1999 und 2001 wie auch der Rückgang im Jahr 2000 nicht erklären.

Tabelle X-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Sulingen	386	445	517

Tabelle X-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Sulingen	0,8	15,3	16,2	33,9

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang - jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert - erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuansordnungen vermittelt ein uneinheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen von 1999 (82) bis 2000 (102) vergrößert, um im Jahr 2001 (79) hinter den Stand von 1999 zurückzufallen (vgl. Tabelle X-5)

Tabelle X-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Sulingen	82	102	79

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (10,8) über 2000 (24,4) bis 2001 (-22,5) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle X-6).

Tabelle X-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Sulingen	10,8	24,4	-22,5	-3,7

Vom Ergebnis her hat sich in den zwei Jahren 1999 und 2000 eine stetig, insbesondere in 2000 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuansordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 36 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 43,9 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 56,1% auf, wobei ins Auge fällt, dass daran die freien Berufsbetreuer in einem gleich großen Rahmen wie die Vereinsbetreuer beteiligt sind (vgl. Tabelle X-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein leicht verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (40,2%) erkennbar zurückging, ist der an Berufsbetreuern auffallend stark auf fast 60% angewachsen (vgl. Tabelle X-7).

In 2001 ist ein erneuter starker Rückgang der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (30,4%). Die Quote der Berufsbetreuer stieg nochmals deutlich auf nunmehr 69,6%, so dass insgesamt 24 ehrenamtlichen Betreuungen 55 berufliche Betreuungen gegenüberstehen, wobei (vgl. Tabelle X-7)

Tabelle X-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Sulingen	Nds	AG Sulingen	Nds	AG Sulingen
Familienangeh.	9.468	28	13.182	37	14.881	23
in %	56,5	34,1	61,2	36,3	62,8	29,1
sonstige	2.246	8	2.112	4	2.159	1
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	9,8	9,8	3,9	9,1	1,3
insgesamt	11.714	36	15.294	41	17.040	24
in %	69,9	43,9	71,0	40,2	71,9	30,4

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Sulingen	Nds	AG Sulingen	Nds	AG Sulingen
Berufsbetreuer	3.700	23	4.173	33	4.625	42
in %	22,1	28	19,4	32,4	19,5	53,2
Vereinsbetreuer	940	23	1.676	28	1.623	13
in %	5,6	28	7,8	27,4	6,9	16,4
insgesamt	5.055*	46	6.256*	61	6.663*	55
in %	30,1	56,1	29,0	59,8	28,1	69,6

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen überaus stark verschoben haben. Auffallend ist der hohe Anteil berufsmäßig geführter Betreuungen von annähernd 70%, was für sich genommen einen ersten Ansatzpunkt für die Erklärung der Kostensteigerung liefern könnte (vgl. Tabelle X-8, Tabelle X-9).

Tabelle X-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Sulingen	43,9	40,2	30,4

Tabelle X-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Sulingen	56,1	59,8	69,6

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren einen Rückgang von über 13% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein Anteils-Zuwachs in gleicher Höhe

festzustellen. Die Abnahme ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Zunahme der Berufsbetreuungen.

Aufgrund dieser Konstellation zeigt sich, dass der Bereich der ehrenamtlichen Betreuungen infolge seiner massiv gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine Rolle spielt.

Somit verbleiben die berufsmäßig geführten Betreuungen.

Bereits der erste Blick darauf verdeutlicht, dass in dieser Sparte freie Berufsbetreuer und Vereinsbetreuer fast gleichermaßen mit neuen Betreuungen betraut worden sind. Das legt den Schluss nahe, dass im Bezirk des AG Sulingen in starkem Maße neben freien Berufsbetreuern auf Vereinsbetreuer zurückgegriffen wird.

Der deutliche Anstieg von Verfahren mit Berufsbetreuern kann zusammen mit ihrem durchgängig hohen Anteil von 1999 an somit als aussagekräftiger Indikator für die Kostensteigerung herangezogen werden, zumal in den beiden Jahren 1999 und 2001 ein überaus starker Ausgabenzuwachs zu verzeichnen ist, der besonders evident in 2000 mit 20,5% zum Ausdruck kommt (vgl. Tabelle X-2).

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl.

Tabelle X-3, Tabelle X-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechsellpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres

zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählsysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Sulingen im Bereich der Betreuerwechsel ein uneinheitliches Bild. Ist in den beiden Jahren 1999 und 2000 noch eine konstant steigende Tendenz zu verzeichnen, nahm die Zahl der Umwandlungen in 2001 (9) um mehr als zwei Drittel ab (vgl. Tabelle X-10).

Tabelle X-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Sulingen	22	30	9

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Sulingen	Nds / AG Sulingen	Nds / AG Sulingen
Familienangeh.	1.182 / 1	925 / 4	871 / 4
sonstige	833 / 0	826 / 0	987 / 0
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 / 8	1.253 / 19	1.310 / 5
Vereinsbetreuer	451 / 3	511 / 7	911 / 0
Behördenbetreuer	82 / 0	52 / 0	65 / 0

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem geringem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 5,7%, ist im darauffolgenden Jahr noch eine leichte Zunahme auf 6,7% festzustellen, um schließlich in 2001 auf ein niedriges Niveau von 1,7% abzufallen (vgl. Der Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 1999 und 2000 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird und das Jahr 2001 nur einen zufälligen Befund darstellt. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Von den in den Jahren 1999 bis 2001 insgesamt durchgeführten 61 Umwandlungen entfallen allein 52 auf Wechsel hin zu Berufsbetreuern, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet.

Ausgehend von 0,3% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 0,8% aus, womit er gegenüber 2000 (0,9%) sogar noch leicht gesunken ist.

Tabelle X-11).

Der Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 1999 und 2000 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird und das Jahr 2001 nur einen zufälligen Befund darstellt. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Von den in den Jahren 1999 bis 2001 insgesamt durchgeführten 61 Umwandlungen entfallen allein 52 auf Wechsel hin zu Berufsbetreuern, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet.

Ausgehend von 0,3% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 0,8% aus, womit er gegenüber 2000 (0,9%) sogar noch leicht gesunken ist.

Tabelle X-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Sulingen	Nds / AG Sulingen	Nds / AG Sulingen
Bestand	2.823 / 386	102.747 / 445	108.036 / 517
Betreuerwechsel	3.643 / 22	3.567 / 30	4.144 / 9
Anteil in %	3,9% / 5,7%	3,5% / 6,7%	3,8% / 1,7%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds / AG Sulingen	Nds / AG Sulingen	Nds / AG Sulingen
Familienangeh.	1.182 / 1	925 / 4	871 / 4
in %	1,3% / 0,3%	0,9% / 0,9%	0,8% / 0,8%
sonstige	833 / 0	826 / 0	987 / 0
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 0%	0,8% / 0%	0,9% / 0%
insgesamt in %	2,2% / 0,3%	1,7% / 0,9%	1,7% / 0,8%

Ferner zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass der Bereich der sonstigen ehrenamtlichen Betreuer bedeutungslos geworden ist (vgl. Der Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 1999 und 2000 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird und das Jahr 2001 nur einen zufälligen Befund darstellt. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Von den in den Jahren 1999 bis 2001 insgesamt durchgeführten 61 Umwandlungen entfallen allein 52 auf Wechsel hin zu Berufsbetreuern, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet.

Ausgehend von 0,3% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 0,8% aus, womit er gegenüber 2000 (0,9%) sogar noch leicht gesunken ist.

Tabelle X-11).

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

Der Landkreis Sulingen ist ein ländlicher Bezirk. Der Mitarbeiter der Betreuungsstelle erläutert: „Wir haben einen Landkreis mit sehr großen Entfernungen, sehr sehr großen Entfernungen und relativ dünne Bevölkerung, wenig Industrie, wo ganz im Norden der Speckgürtel anfängt, das ist was anderes.“

Die Befragten gehören den Amtsgerichtsbezirken Sulingen und Diepholz an. Von ihnen seien der Richter, der Vereinsbetreuer und der Mitarbeiter der Betreuungsbehörde schon vor 1992 – also der Einführung des Betreuungsrechts – tätig gewesen. Die Rechtspflegerin gibt an, erst seit 2000 als solche beschäftigt zu sein, und die Berufsbetreuerin seit 1994. Letztere ist Sozialpädagogin.

Der Betreuungsverein Diepholz sei der einzige Verein am Ort, mit insgesamt fünf fest angestellten Betreuern (von denen – laut Betreuungsbehörde – zwei Teilzeitstellen haben). Mit dem Führen von Betreuungen sei der Verein so sehr ausgelastet, dass er kaum Querschnittsarbeit leisten könne (wobei die Betreuungsbehörde gemeinsam mit dem Verein die Querschnittsarbeit betreibt, dementsprechend die Aussage auch für sie gilt). Seit einem knappen Jahre suche der Verein einen jüngeren Mitarbeiter.

Ansonsten stünden dem Bezirk zwanzig Berufsbetreuer zur Verfügung, die in der Regel vollberuflich als Betreuer tätig seien. Alle seien gut mit Fällen versorgt, so dass es keine Konkurrenz zwischen ihnen gebe; was – z.B. laut der Berufsbetreuerin – auch auf den eklatanten Mangel an fremden Ehrenamtlichen zurückzuführen sei. Der Mitarbeiter der Betreuungsbehörde schätzt, dass die Berufsbetreuer im Schnitt etwa dreißig („bis hoch ja 50 bis 55“) Betreuungen führen. Die befragte Berufsbetreuerin gibt an, aktuell fünfundzwanzig Betreuungen zu führen, welche für sie eine vollberufliche Tätigkeit bedeute.

Bislang würden alle Betreuer pro Einzelfall abrechnen. Aktuell werde versucht mit einem Betreuer das Oldenburger Pauschalierungsmodell einzuführen.

Die Betreuungsbehörde sei mit zirka vier Stellen personell besetzt, wovon einige Vollzeit- und einige Teilzeitstellen seien. An Richtern gebe es im Amtsgericht Diepholz vier und im Amtsgericht Sulingen drei.

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die Einführung des Betreuungsrechts und dessen Durchsetzung im Rechtsbewusstsein bei Einrichtungen, Behörden und Banken werden als Gründe für das Steigen der Anträge angegeben. Damit einhergehend sei auch eine Zunahme

von „Bettgurt, Bauchgurt, Bettgitter und ähnlichem“ zu registrieren. Die Entscheidung des Gesetzgebers die Bevormundung durch das Betreuungsrecht abzulösen sei notwendig auch die Entscheidung zu erhöhtem Betreuungsaufwand.

Es wurde eine neue und zahlenmäßig zunehmende Betroffenengruppe erschlossen. Neben der klassischen Klientel der Altersdementen gibt es eine von ihnen in wesentlichen Punkten unterschiedene Klientel der psychisch Kranken, Alkohol- und Drogenkranken. Letztere zeichnet sich dadurch aus, nicht den klassischen Verlauf einer kurzen kostenintensiven Phase am Anfang der Betreuung zu haben, sondern hat immer wieder diese kostenintensiven Phasen. Zudem sind diese Betreuungsfälle langfristige, bei denen meist 5-Jahresüberprüfungsfristen angesetzt werden, da nicht erwartet wird, dass sich eine Besserung in kürzerer Zeit einstellt.

Die Fälle selbst gelten als sehr schwierige und aufwändige Fälle (dabei die psychisch Kranken am schwierigsten), so dass ehrenamtliche Betreuer – aufgrund von mangelnder Zumutbarkeit (Überforderung) und auch mangelnder Übernahmebereitschaft – für sie nicht in Betracht gezogen werden. Dieser Sachverhalt findet Bestätigung in den statistischen Daten: So nimmt der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen von 1999 bis 2001 von 43,9% auf 30,4% ab; Hier wird sich der Anstieg der den Ehrenamtlichen nicht zumutbaren Fälle als ein Faktor ausgewirkt haben. Wechsel auf ehrenamtliche Betreuer kämen in diesen Fällen entsprechend auch nicht in Betracht.

Aufgrund der besonderen Arbeits- und Zeitintensität dieser Fälle lehnen die damit befassten Betreuer die Pauschalierung ab. Diese Fälle seien nur durch eine spezifizierte Einzelfallabrechnung hinreichend zu vergüten.

In den Abrechnungen macht sich diese Klientel also intensiver bemerkbar, erstens dadurch, dass Berufs- oder Vereinsbetreuer die Betreuung führen, zweitens die Tätigkeiten selbst viel aufwändiger sind, drittens im Verlauf der Betreuung ständig neue Schwierigkeiten und kostenintensive Phasen auftreten und dies langfristig.

Daneben lässt sich eine Aufgabenverlagerung aus dem sozialen Bereich als eine weitere entscheidende Ursache für den erhöhten Betreuungsaufwand ausmachen. So ergebe sich aufgrund von Einsparungen im sozialen Bereich und gleichzeitigem erheblichen Anstieg der Zahl der Klienten, die durch die Dienste betreut werden müssen, eine Zunahme der Fälle bei Betreuungen. Die Betreuung sei das soziale Auffangbecken, habe Lückenbüßerfunktion für die Mängel, die bei den sozialen Diensten – und zwar besonders beim sozial-psychiatrischen Dienst und beim Jugendamt – bestünden. Zum anderen ist die Tendenz festzustellen, dass Einrichtungen (Heime und Krankenhäuser) versuchen, rechtlichen Betreuern nicht originär zu ihren Aufgaben zählende Tätigkeiten aufzudrängen (z.B. Kleidungskauf). Folglich entsteht auch hier tendenziell ein höherer Betreuungsaufwand und damit auch höhere Kosten.

Andererseits besteht in der Praxis eine grundlegende Schwierigkeit darin, die rechtliche Betreuung von der sozialen zu trennen. So würden z.B. angehörige Ehrenamtliche in der Regel beides zugleich machen und auch die Berufsbetreuer würden Aufgaben ausüben, die sie nicht vergütet bekämen. Darüber hinaus gibt es bei den Beteiligten Divergenzen in der Beurteilung bezüglich der Erforderlichkeit, der Aufgabenkreise und dem Umgang mit Genehmigungen ärztlicher Eingriffe. Die verschiedenen subjektiven rechtspolitischen Auffassungen unterscheiden sich von

der Rechtsvorlage, so dass das Betreuungsrecht als verschieden auslegbar und „eine sehr pragmatische Sache der jeweiligen Richter“ wahrgenommen wird.

Bezüglich der Alternativen ehrenamtliche Betreuung und Vorsorgevollmacht ergibt sich folgendes Bild: Wenn ehrenamtliche Betreuer bestellt werden, dann sind dies in der Regel Angehörige. An fremden Ehrenamtlichen gibt es einen eklatanten Mangel, was auch die statistischen Daten bestätigen. So gebe es drei oder vier fremde Ehrenamtliche, die eingeschränkt zur Verfügung ständen; eingeschränkt deshalb, weil es bei diesen Probleme in der Übernahmebereitschaft konkreter Fälle gebe (zu enge Vorstellungen). Dementsprechend kommt es selten zur Bestellung von fremden Ehrenamtlichen, sowohl bei Erstbestellungen als auch bei Betreuerwechseln, obwohl Berufsbetreuer auch Fälle abzugeben hätten. Gemäß der statistischen Daten fielen in den Jahren 1999 bis 2001 keine der Wechsel auf fremde Ehrenamtliche.

Verein und Betreuungsstelle leisten verhältnismäßig wenig Querschnittsarbeit, zum einen aus Kapazitätsgründen und zum anderen seien Werbungsveranstaltungen in der Vergangenheit nicht erfolgreich gewesen. Der Verein leiste verhältnismäßig wenig Querschnittsarbeit, da dieser mit der Führung der Betreuungen übermäßig beansprucht sei; Um als Verein überleben zu können, müsse er nämlich alle angetragenen Betreuungen übernehmen.

Bezüglich der mangelnden Übernahmebereitschaft ehrenamtlicher Betreuer werden verschiedene Gründe genannt: Zum einen bestünde eine Unkenntnis über das Amt. Zum anderen bestünden bei potentiell interessierten Personen bestimmte Ängste gegenüber dem Amt, d.h. gegenüber den zu übernehmenden Aufgaben („viel Papierkram“, zeitlich sehr starke Einengung oder Vermögensgeschichten) selbst und dem dabei anfallenden Umgang mit dem Gericht. Um diesen Ängsten zu begegnen, müssten sie durch die beteiligten Institutionen angesprochen werden, verbunden mit dem Angebot der jederzeitigen Unterstützung. Es scheint evident zu sein, dass (potentielle) ehrenamtliche Betreuer (im Verhältnis zu Berufsbetreuern) von vornherein mehr Aufklärung, Unterstützung und Begleitung erfordern, als bisher geleistet wurde. Dies mag darin begründet sein, dass es bislang an den Kapazitäten und/oder der Bereitschaft den damit verbundenen größeren Aufwand zu betreiben, mangelte.

Die Vorsorgevollmacht friste im Bezirk Sulingen bislang nur ein Randdasein. Durch eine Pressekampagne und Werbung über die Kreissparkassen und Volksbanken sei zwar ein kleiner Erfolg zu verzeichnen, doch würden sogar trotz vorhandener Vorsorgevollmachten aufgrund von mangelnden Formanforderungen häufig Betreuungen eingerichtet.

Darüber hinaus werden von den Befragten weitere Ideen der Entstehung von Kosten und Alternativen genannt: Es wird Kritik an den Zuständigkeiten geübt. Zum einen wird für eine stärkere Stellung der Betreuungsbehörde (Vorbild: Dänemark) plädiert, indem zumindest der Betreuervorschlag und der Sozialbericht für das Gericht bindend sein soll. Auch wird die Schnittstelle zwischen Richter und Rechtspfleger kritisiert und zugunsten einer Vereinfachung des Verfahrens und einer Zeitersparnis vorgeschlagen, das Verfahren gänzlich auf den Rechtspfleger zu übertragen.

Ein erheblicher Kostenfaktor würden auch die ärztlichen Gutachten ausmachen. Als kostenreduzierende Alternativen werden vorgestellt, einen bei den Gesundheitsämtern angesiedelten ärztlichen Dienst kostenlose Gutachten erstellen

zu lassen, oder in einigen Fällen eine Stellungnahme des Hausarztes als ausreichend anzuerkennen.

Bezüglich der Rolle des Verfahrenspflegers gibt es gegensätzliche Auffassungen: Beschränkung des Verfahrenspflegers (bei Erweiterungen auf freiheitsentziehende Maßnahmen) versus Stärkung der Wertigkeit des Verfahrenspflegers.

XI. Auswertung Vechta

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, sind seit dem Inkrafttreten des BtG auch für den Bereich des AG Vechta ständig und zum Teil überproportional gestiegen. Betrug Ende 1997 die Ausgaben noch 220.859 €, so stiegen sie 1999 auf über 312.000 € und schließlich bis auf annähernd 355.000 € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 an (vgl. Tabelle XI-1).

Tabelle XI-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1997	1998	1999	2000	2001
	€	€	€	€	€
Nds	19.398.952	23.766.531	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Vechta	220.859	239.969	312.533	337.140	354.218

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren seit 1997 eine mehr oder minder starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich abwechselnd sowohl im einstelligen als auch im unteren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist Steigerungsrate in dem Jahr 1999 mit über 30%, in den beiden folgenden Jahren hat sich der Zuwachs auf höherem Niveau jedoch auffallend verlangsamt. Während er in 2000 7,9% betrug, verringerte er sich im darauffolgenden Jahr nochmals auf 5,1 %. Bezogen auf den Zeitraum von 1998 bis 2001 beläuft sich die Steigerung auf 47,6 % (vgl. Tabelle XI-2).

Tabelle XI-2 Steigerungsraten

	1998	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%	%
Nds	22,5	21,2	19,7	18,2	71,5
AG Vechta	8,7	30,2	7,9	5,1	47,6

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung an die Kostenentwicklung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Tabelle XI-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	83.912	92.823	102.747	108.036
AG Vechta	775	817	879	930

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1998 (775) bis 2001 (930), was einer Steigerung um 20% entspricht. Damit ist ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl sagt er für sich allein genommen

nichts darüber aus, inwiefern sich daraus die Kostenzuwächse, insbesondere der überproportionale Anstieg der Ausgaben im Jahre 1999 (30,2 %), herleiten lassen.

Tabelle XI-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	28,7
AG Vechta	5,4	7,6	5,8	20

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneinandersetzungen vermittelt ein einheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1998 (146) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 189 zu erreichen (vgl.

Tabelle XI-5).

Tabelle XI-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1998	1999	2000	2001
Nds	16.640	16.769	21.550	23.703
AG Vechta	146	165	179	189

Ein weiterer Blick auf die Steigerungsraten von 1999 (13) bis 2001 (5,6) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle XI-6).

Tabelle XI-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Vechta	13	8,5	5,6	14,5

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine stetig steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so dass die Auswertung der Neuaneordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Tabelle XI-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Vechta	Nds	AG Vechta	Nds	AG Vechta
Familienangeh.	9.468	103	13.182	119	14.881	118
in %	56,5	62,4	61,2	66,5	62,8	62,4
sonstige	2.246	3	2.112	10	2.159	14
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	1,8	9,8	5,6	9,1	7,4
insgesamt	11.714	106	15.294	129	17.040	132
in %	69,9	67,1	71,0	72,1	71,9	69,8

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Vechta	Nds	AG Vechta	Nds	AG Vechta
Berufsbetreuer	3.700	28	4.173	19	4.625	5
in %	22,1	17	19,4	10,6	19,5	2,7
Vereinsbetreuer	940	24	1.676	31	1.623	52
in %	5,6	14,5	7,8	17,3	6,9	27,5
insgesamt	5.055*	52*	6.256*	50	6.663*	57
in %	30,1	32,9	29,0	27,9	28,1	30,2

**mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern (zzgl. 7 Behördenbetreuungen 1999)*

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 106 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 64,2 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von insgesamt 31,5% auf, wobei der fast gleichgroße Teil von Vereins- und freien Berufsbetreuungen ins Auge fällt (vgl. Tabelle XI-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein verändertes Bild. Während sich der Zuwachs an ehrenamtlichen Betreuern verstärkte (72,1%), ist der Anteil freier Berufsbetreuer erkennbar auf 10,6% zurückgegangen. Die Quote für Vereinsbetreuer stieg nochmals leicht auf 17,3% von 14,5% im Vorjahr an (vgl. Tabelle XI-7).

In 2001 ist ein leichter Rückgang der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (69,8%) sowie eine nochmals evidente Abnahme freier Berufsbetreuer (2,7%), was auf der anderen Seite mit einem übermäßig starken Anstieg der Vereinsbetreuungen (27,5%) einhergeht (vgl. Tabelle XI-7).

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander scheint sich der Anteil zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen, innerhalb gewisser Schwankungen, doch relativ konstant gehalten zu haben, was für sich genommen keinen Ansatzpunkt für die Erklärung der Kostensteigerung liefern kann (vgl. Tabelle XI-8, Tabelle XI-9).

Tabelle XI-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Vechta	67,1	72,1	69,8

Tabelle XI-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Vechta	32,9	27,9	30,2

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren eine Steigerung von gerade 5,5% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein Anteils-Rückgang von 1,3% festzustellen.

Aufgrund dieser Konstellation könnte man nun annehmen, dass der Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen infolge seiner gesunkenen Anteile am Gesamtspektrum als (Mit-) Ursache für die überproportionale Kostensteigerung keine Rolle spielt. Allerdings ließe diese Betrachtungsweise den überproportionalen Ausgabenzuwachs im Jahr 1999 und das erreichte Ausgabenniveau der folgenden Jahre außer Betracht, zumal der Kostensprung seine Erklärung auch nicht in der Erhöhung der Aufwandspauschale für die ehrenamtlichen Betreuer allein findet.

Deshalb erscheint es unerlässlich, diese Betreuergruppe in die Auswertungen weiterhin einzubeziehen.

Da der extreme Kostenzuwachs 1999 eingetreten ist und in der folgenden Jahren auf der Basis des beibehaltenen Ausgabenniveaus sich nicht annähernd in dieser Größenordnung wiederholt hat, lohnt sich ein nochmaliger Blick auf die Konstellation der Jahre 1998 und 1999. Aber auch diese Annäherung lässt sowohl von den Beständen her, als auch aus Sicht der Zuwächse an neuen Verfahren in diesem Zeitraum wie aufgrund der unterschiedlichen Anteile der einzelnen Betreuersparten keine aussagekräftigen Indikatoren erkennen. Es muss demnach ein anderer Grund für die extreme Kostensteigerung 1999 und für die Konstanz des Kostenniveaus der folgenden Jahre bestehen.

Eine Erklärungsmöglichkeit könnte darin gesehen werden, dass die überproportionalen Aufwendungen 1999 mit der Einführung der pauschalierten Abrechnung im Zusammenhang stehen. Seit jenem Jahr wird vom AG Vechta der Weg der Vergütungspauschalierung bei Vereins- und freien Berufsbetreuern beschritten, der Ende 1998 durch eine Arbeitsgruppe des Landgerichtes Oldenburg geebnet worden ist. Danach können diese Betreuer alle von ihnen geführten Betreuungen, soweit es sich um mittellose Betroffene handelt, generell pauschalieren und abrechnen.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. Tabelle XI-3, Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1998 (775) bis 2001 (930), was einer Steigerung um 20% entspricht. Damit ist ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl sagt er für sich allein genommen nichts darüber aus, inwiefern sich daraus die Kostenzuwächse, insbesondere der überproportionale Anstieg der Ausgaben im Jahre 1999 (30,2 %), herleiten lassen.

Tabelle XI-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselpotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern,

Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Vechta im Bereich der Betreuerwechsel eine insgesamt rückläufige Tendenz. Während es in 1999 noch zu 62 Umwandlungen gekommen ist, ging deren Zahl über 25 im Jahre 2000 zurück, um wieder leicht auf 30 in 2001 anzusteigen (vgl. Tabelle XI-10).

Tabelle XI-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Vechta	62	25	30

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Vechta	Nds / AG Vechta	Nds / AG Vechta
Familienangeh.	1.182 / 14	925 / 7	871 / 10
sonstige	833 / 2	826 / 7	987 / 1
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 / 13	1.253 / 3	1.310 / 2
Vereinsbetreuer	451 / 28	511 / 6	911 / 15
Behördenbetreuer	82 / 5	52 / 2	65 / 2

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem geringem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 noch 7,6%, ging er im darauffolgenden Jahr auf 2,8% zurück, um schließlich in 2001 auf ohnehin niedrigem Niveau bei 3,2% zu enden (vgl. Tabelle XI-11).

Weiter lässt sich deutlicher als bisher beobachten, wie bei einem ständig wachsenden Bestand der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln durchgängig sinkt. Er macht im Jahre 2001 nur noch 1,2% aus. Es zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass es hier nochmals zu einer erkennbaren Abnahme gekommen ist, indem sich der Anteil sonstiger ehrenamtlicher Betreuer halbiert hat (vgl. Tabelle XI-11).

Tabelle XI-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Vechta	Nds / AG Vechta	Nds / AG Vechta
Bestand	92.823 / 817	102.747 / 879	108.036 / 930
Betreuerwechsel	3.643 / 62	3.567 / 25	4.144 / 30
Anteil in %	3,9% / 7,6%	3,5% / 2,8%	3,8% / 3,2%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds / AG Vechta	Nds / AG Vechta	Nds / AG Vechta
Familienangeh.	1.182 / 14	925 / 7	871 / 10
in %	1,3% / 1,7%	0,9% / 0,8%	0,8% / 1,1%
sonstige	833 / 2	826 / 7	987 / 1
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 0,3%	0,8% / 0,8%	0,9% / 0,1%
insgesamt in %	2,2% / 2%	1,7% / 1,6%	1,7% / 1,2%

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch insbesondere auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob infolge des Rückganges der ehrenamtlichen Betreuer, insbesondere der sonstigen Ehrenamtlichen, dies auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde und der Betreuungsvereine zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

Klientel:

„Von den 300 sind im letzten Jahr waren 80 alte Menschen, also das drittelt sich. (...) so ein Viertel vielleicht sind junge Leute die dann geistig behindert sind oder besonders schwierig sind so Verhaltensauffällige. (...) „Wir haben in Neuenkirchen im Südkreis eine große Einrichtung mit geistig Behinderten, die dort leben.“ (Betreuungsstelle)

Anteil der mittellosen Betreuten:

„Ich kann das einfach nur so nach dem Eindruck abschätzen, den ich habe. Aber ich sagte eben schon, das Gros der Betreuten ist mittellos in dem Sinne, den Sie meinen. Vielleicht 10 bis 15 % der Betreuten sind vermögend.“ (Richterin)

„Also ich würde sagen, ohne dass ich da jetzt verbindlich eine Auskunft geben kann, die Tendenz ist steigend. Und wenn ich es prozentual ausdrücken soll, würde ich also einfach mal annehmen, Anteil mittelloser Betreuer 70 / 75 %. Ohne mich da genau festlegen zu können. Aber so von der Tendenz her sind es die meisten. Ich denke mal, das kommt so ungefähr hin.“ (Rechtspflegerin)

Betreuungsvereine und Berufsbetreuer:

„Vereine haben wir zwei. Das sind jetzt also der Christophorus-Verein und der Sozialdienst katholischer Frauen, die anderen brauch ich gar nicht benennen. Die tauchen viel zu selten auf. Und dann haben wir (...) jetzt einen privaten Berufsbetreuer, nur noch einen, nämlich der mit seinen vier oder fünf Betreuungen.“ (Rechtspflegerin) Die Betreuungsstelle und der Vereinsbetreuer erwähnen noch einen weiteren kleinen Verein, den SKM.

„Der eine Betreuungsverein hat vier, der andere hat drei und der dritte hat eine Person; es sind insgesamt acht Berufsbetreuer kann man sagen.(...) Also diese acht Personen, das sind natürlich Hauptberufliche.“ (Betreuungsstelle)

Vergütungssystem:

„Seit Anfang '99 ist das [Oldenburger] Pauschalierungsmodell eingeführt worden und nachdem den Vereins- und Berufsbetreuern die Inhalte mitgeteilt worden sind, haben die also das auch in Anspruch genommen.“ (Rechtspflegerin)

Aufwandspauschale für Ehrenamtliche:

„Die Aufwandspauschale wird grundsätzlich geltend gemacht bei den ehrenamtlichen Betreuern. Da kann man von ausgehen. (...) Die merken-, die weisen wir darauf hin, dass diese Möglichkeit besteht. Das ist ja auch richtig so und die nehmen die auch in Anspruch. Die machen nur dann einen Rückzieher, wenn sie hören, wir haben eine Rückgriffsmöglichkeit. Das kriegen sie ja auch in dem Beschluss mitgeteilt und haben das Gefühl halt, es kann also sein, dass die Einkommens- und Vermögenssituation so ist, dass ich das irgendwann zurückzahlen muss, also will ich es erst gar nicht haben. Das sind aber die Ausnahmen.“ (Rechtspflegerin)

Anzahl der Fälle pro Vereinsbetreuer:

„Wissen Sie denn aus Ihrer eigenen Einschätzung oder Kontrolle wie viele Fälle jeder Vereinsbetreuer hat im Schnitt? - B: „Das weiß ich nicht. Kann ich nur schätzen, ich schätze um die 40 so.“ (Betreuungsstelle)

Förderung der Vereine:

Die Betreuungsstelle antwortet auf die Frage, ob von ihrer Seite Zuschüsse an die Betreuungsvereine, dass es Zuschüsse geben würde, deren genaue Höhe dem Befragten nicht bekannt sei. Es werde allerdings nur einer der Vereine bezuschusst:

I: „Wissen Sie denn aus Ihrer eigenen Erfahrung ob die Zuwendungen aus kommunalen Töpfen an alle drei Betreuungsvereine gleich sind?“ – „B: Nein, die werden nur an [einen] -Verein gezahlt.“ - I: „An einen Verein, weil der die Kriterien besitzt?“ - B: „Nein, sondern weil mit dem ein gewisser Vertrag geschlossen worden ist und dass will man einfach so haben man will es nicht verteilen unbedingt.“ - I: „Und die anderen Vereine können sich ohne diese Hilfe allein zurecht finden?“ - B:

„Anscheinend. Der SKM, (...) der kriegt Landesmittel für die Obdachlosenhilfe (...)haben irgend woher das Geld, sagen sie einfach, sie sagen ja nicht woher es kommt. Und der andere Verein (...) der würde auch gerne Zuschüsse bekommen, aber bisher war eben hier die Auffassung, wir wollen das nicht so gießkannenmäßig, sondern konzentriert halt einen Verein fördern.“ -I: „Und bei dieser Linie werden Sie wohl bleiben?“ - B: „Wahrscheinlich im Moment ja.“

„Ja, die Querschnittsstelle wird ja finanziert von der Bezirksregierung mit 24.000 DM und 7.000 DM Fachkosten m.W.. Ich muss sagen, dass ich da nicht super informiert bin, aber mit dem Landkreis gibt es eine Vereinbarung, dass ein Drittel der Personalkosten, meiner Personalkosten vom Landkreis getragen werden.“ (Vereinsbetreuer)

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Durchsetzung des Betreuungsrechts:

In den letzten Jahren setze sich vermehrt die Kenntnisse über das Vorhandensein der Institution „Betreuung“ durch. In der Bevölkerung gebe es ein steigendes Bewusstsein darüber, dass es so etwas wie Betreuung als eine Hilfsmöglichkeit für psychisch Kranke oder Altersdemente gebe, so dass vermehrt Betreuungen angeregt würden. Aus Krankenhäusern kämen vermehrte Anregungen von Betreuungen für die einmalige Durchführung ärztlicher Maßnahmen, bei denen die Betreuung dann auch für die Durchführung weiterer Maßnahmen bestehen bleibe.

Als Alternative zur Einrichtung von Betreuungen zur Durchführung ärztlicher Maßnahmen wird die Einrichtung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehepartner vorgeschlagen (für andere Angehörige als Ehepartner eigne sich die Einrichtung einer solchen Vertretungsmacht nicht, weil dabei leicht Konflikte unter den Angehörigen entstehen könnten). Viele Angehörige empfänden den Kontakt mit dem Gericht während einer schweren Krankheit eines Verwandten ohnehin als belastend, so dass für diese Fälle eine solche Vertretungsmacht eine Alternative darstelle.

Klientel:

Die Zusammensetzung der Klientel habe sich verändert. Die Gruppe der Alten und der psychisch Kranken nähmen zu. Auch bei den Anträgen aus Krankenhäusern und bei Jugendlichen, die mit 18 Jahren aus der Jugendhilfe herausfielen, und für die deshalb Betreuungen angeregt würden, ließe sich ein Anstieg verzeichnen. Die Betreuungen gestalteten sich, je nach Fallgruppe, unterschiedlich arbeitsaufwendig:

Die Klientel der Altersdementen sei in einer Anfangsphase, wenn es um die Unterbringung in einem Heim gehe, recht arbeitsaufwendig und damit kostenträchtig. Nach einer Phase der „Krisenintervention“, die etwa ein halbes Jahr dauere, gehe der Aufwand aber stark zurück, die Betreuung könne dann ganz aufgehoben oder an einen Ehrenamtlichen abgegeben werden. Solche Wechsel fänden im AG-Bezirk Vechta häufig statt, da das Gericht sehr bemüht darum sei, diese sobald wie möglich herbeizuführen.

Die Klientel der Suchtkranken und psychisch Kranken erfordere einen hohen Arbeitsaufwand, der kostenträchtig sei. Diese Betreuungen müssten in den meisten Fällen dauerhaft von einem professionellen Betreuer geführt werden; sie seien Ehrenamtlichen auch nicht zuzumuten. Dass die Fälle dauerhaft in Berufsbetreuung

bleiben müssen, verursacht ebenfalls Kosten. Bei der Klientel der psychisch Kranken gebe es in seltenen Fällen Aufhebungen von Betreuung, wenn sich der Gesundheitszustand durch eine Behandlung verbessert habe.

Für die Klientel der Jugendlichen, die aus der Jugendhilfe herausfallen, würden vermehrt Betreuungen eingerichtet; da diese sich aber auf die Betreuung nicht einließen, würden sie wieder aufgehoben werden.

Andere Hilfen:

Im AG-Bezirk Vechta würde mit der Beurteilung der Erforderlichkeit von Seiten des Gerichts und der Betreuungsstelle sehr rigide vorgegangen. Das Gericht hinterfrage sehr stark, ob nicht Andere Hilfsmöglichkeiten bestünden, bevor eine Betreuung eingerichtet werde. Die Betreuungsstelle habe eine umfassende Kenntnis über die Hilfsdienste vor Ort und habe schon einige Betreuungen durch die Vermittlung des Falls zu den entsprechenden Stellen vermeiden können. In etwa 10 % der Fälle würden allerdings Betreuungen eingerichtet, die eigentlich nicht erforderlich seien, für die aus Mangel an Anderen Hilfen, wie z.B. der Altenvorsorge aber Betreuungen angeregt worden seien.

Insbesondere im Bereich der Beratung fehlten andere Hilfen: so gebe es z.B. keine unabhängige Altenberatung, sondern diese Aufgabe würde von Sozialstationen und Pflegedienste übernommen, die auf diese Weise versuchten, ihre Dienste mitzuverkaufen. Auch für die Beratung Einkommensschwacher, die häufig an bürokratischen Hürden scheiterten, gebe es keine Beratungsstelle. Für diese Leute würden vermehrt Betreuungen eingerichtet.

Jugendamt und Sozialamt stritten sich häufig in der Frage, wer für die Unterstützung junger Leute zuständig sei, sie würden Anträge häufig abwimmeln, so dass eine Betreuung notwendig werde, um die Rechte des Betroffenen durchzusetzen.

Außerdem müssten in einigen Heimen eigentlich überflüssig gewordene Betreuungen aufrechterhalten werden, da die dortige Taschengeldverwaltung kontrolliert werden müsse. Da sich in einigen Heimen Mitarbeiter weigern würden, Angelegenheiten wie Behördenschreiben für die Betroffenen zu regeln, würde auch in diesen Fällen eine Betreuung eingerichtet werden müssen.

Auch Aufgaben, die originär den Sozialen Diensten zufielen, würden zunehmend auf den Betreuer abgewälzt, sobald eine Betreuung eingerichtet sei. Die sozialen Dienste würden sich dann sofort zurückziehen, was auch eine Rückgabe des Falls an sie nach Aufhebung einer Betreuung erschwere.

In der Betreuungsarbeit sei es schwer, zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung klar zu trennen. Betreuer würden beides machen. Die pauschalierte Abrechnung vereinfache die Arbeit in diesem Bereich, da der Betreuer nicht ständig jeden Arbeitsschritt darauf überprüfen müsse, ob er auch abrechenbar sei.

Abrechnung Berufs-/Vereinsbetreuer:

In Vechta würden inzwischen alle Betreuer (bis auf den einzigen Berufsbetreuer des Bezirks) die Pauschale in Anspruch nehmen. Die Pauschalierung habe zu einer starken Entlastung des Gerichts geführt, da nicht mehr jede einzelne Abrechnung geprüft werden müsse. Auf diese Weise könne sich der Rechtspfleger vermehrt den „wesentlichen Aufgaben“ des Betreuungsrechts (genannt wird hier die Begleitung Ehrenamtlicher) widmen. Da bei der „spitzen Abrechnung“ das ständige Bemühen,

alle durchgeführten Arbeiten auch für den Tätigkeitsnachweis zu registrieren, den Betreuer in seiner Arbeit behindert habe, stelle die Pauschalierung auch für die Betreuer einen Fortschritt dar. Die Notwendigkeiten der einzelnen Fälle ließen sich leichter verfolgen, wenn kein Zwang herrsche, zu begründen, warum die einzelne Maßnahme notwendig gewesen sei.

Eine tatsächliche Kontrolle der Abrechnung von Seiten des Gerichts sei nicht möglich. Es sei schwer zu beurteilen, was von der abgerechneten Betreuungsarbeit nötig war. Berufsbetreuer könnten, wenn sie es darauf anlegten, überzogen abrechnen, da das Gericht nicht beurteilen könne, welche Arbeit nötig war.

In einzelnen Fällen, wie z.B. bei Heimbetreuungen, die nicht viel Arbeit machten, sei der Pauschalstundensatz zu hoch angesetzt. Betreuer nutzten dies, um damit arbeitsaufwendigere Fälle auszugleichen, bei denen die Pauschale eigentlich zu niedrig sei: „Die Sätze sind ja abgesprochen. Das ist also stimmig gemacht worden. Die Betreuer sagen mir das also auch immer wieder, dass in den Fällen, wo sie vielleicht gut wegkommen, wo sie halt nicht so viel zu tun haben, durch andere Fälle, wo sie wirklich mehr Aufwand haben, und das eigentlich durch diese Pauschalierung nicht abgedeckt ist, ausgeglichen wird. Es hält sich also so ziemlich die Waage.“ Seit Einführung der Pauschalierung sei tendenziell eine Kostenkonstanz eingetreten. Dies bestätigen die Daten zu den Steigerungsraten der Betreuungskosten aus Tabelle 2. Stiegen sie im Jahre 1999 (als das Oldenburger Pauschalierungsmodell in Vechta eingeführt wurde) um 30,2%, fiel die Steigerungsrate in den Folgejahren auf 7,9% im Jahr 2000 und auf 5,1% im Jahr 2001.

Da der Stundensatz aber eigentlich nicht kostendeckend sei, müssten Betreuer mehr Betreuungen übernehmen, als eigentlich sinnvoll sei, und könnten nicht so viel Zeit in die Fälle investieren, wie nötig sei, um sie schnell an einen Ehrenamtlichen abgeben zu können oder aufheben zu lassen. In den quantitativen Daten der Tabelle 15 spiegelt sich auch ein Rückgang an Wechseln zu ehrenamtlichen Betreuern von 2% im Jahr 1999 auf 1,6% bzw. 1,2% in den folgenden Jahren wider. (vgl. Tabelle VI-7, 15)

Die Finanzierung der Querschnittsarbeit sei gering, so dass Vereinsbetreuer zusätzliche Betreuungen übernehmen müssten, um kostendeckend arbeiten zu können.

Für Gerichte und Vereine verursache die Mehrwertsteuernacherhebung, zu der die Vereine seit Januar 1999 nachträglich verpflichtet worden seien, einen erheblichen Arbeitsaufwand.

Weitere Aspekte der Kostenentwicklung:

Die vermehrte Inanspruchnahme der Aufwandspauschale für Ehrenamtliche führe zu höheren Kosten. Außerdem seien die Qualitätsansprüche an Gutachten für die Feststellung von Demenzerkrankungen überzogen. In klaren Fällen könne eine Begutachtung durch den Hausarzt eine solche psychiatrische Begutachtung ersetzen.

Alternative: Vorsorgevollmachten:

Die Kenntnis über Vorsorgevollmachten in der Öffentlichkeit nehme allmählich zu, es gebe aber eine Hemmschwelle, sich mit der Problematik des eigenen Älterwerdens auseinander zu setzen. Eine stärkere Werbungs- und Aufklärungsarbeit müsse in

diesem Bereich geleistet werden, damit Betreuungen auf diesem Wege verhindert werden könnten. Zunehmend zerfallende Familienstrukturen führten aber dazu, dass sich weniger Angehörige fänden, die bevollmächtigt werden könnten.

Wegen Missbrauchsgefahr in Vermögensfragen sei die Vorsorgevollmacht für diese Fälle nur geeignet, wenn der Aussteller sich über das Ausmaß der Bevollmächtigung im Klaren sei. In Fragen der Gesundheitsfürsorge seien sie dagegen unproblematisch.

Alternative: Ehrenamtliche Betreuer:

Ehrenamtliche Betreuer spielen in Vechta eine wichtige Rolle. Es gebe aufgrund einer Werbeaktion, die im letzten Jahr (2001) durch Gericht, Betreuungsstelle und Verein durchgeführt worden sei, einen Pool von fremden Ehrenamtlichen, von denen viele auch mehrere Betreuungen übernähmen. Seitdem herrsche kein Mangel an fremden Ehrenamtlichen mehr. Der Zuwachs an fremden Ehrenamtlichen bestätigt sich auch in den quantitativen Daten (s. Tabelle 7-9), die seit 1999 einen stetigen Anstieg bei der Bestellung von fremden Ehrenamtlichen für neu angeordnete Betreuungen verzeichnen: von 1,8% im Jahre 1999 auf 7,4% im Jahre 2001. Aufgrund der ländlichen Struktur des Bezirks fänden sich auch viele Angehörige, die bereit seien, eine Betreuung zu übernehmen. Insbesondere bei vermögenden Betreuten seien Angehörige bereit, eine Betreuung zu führen. Für mittellose Betreute gebe es weniger freiwillige Angehörige, so dass hier fremde Ehrenamtliche die Betreuung übernehmen müssten.

Die Tatsache, dass für die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung eine Aufwandspauschale gezahlt wird, motiviere dazu, eine Betreuung zu übernehmen, führe andererseits aber auch dazu, dass Angehörige Betreuungen anregen, die eigentlich unnötig seien, nur um die Pauschale in Anspruch nehmen zu können.

Die Aussicht auf Zusammenarbeit mit dem Gericht sei eine Hemmschwelle, die potentielle Ehrenamtliche davon abhalte, Betreuungen zu übernehmen. Durch Beratungsarbeit von Seiten des Gerichts und der Vereine könnten Bedenken dieser Art aber überwunden werden.

Ehrenamtliche ließen sich nicht in allen Fällen einsetzen: Betreuungen von Suchtkranken seien ihnen nicht zuzumuten. Ebenso könnten sie keine Betreuung übernehmen, bei der juristische Fachkenntnisse erforderlich seien, oder Interessenkonflikte innerhalb der Familie vorlägen. Auch mit geistig behinderten Betreuten seien die meisten Ehrenamtlichen überfordert. Um hier Abhilfe zu schaffen, würden gezielte Begleitmaßnahmen (Gesprächskreise über die Betreuung geistig Behinderter) oder Mischbestellungen mit einem Berufsbetreuer (im Bereich der Vermögens- und Gesundheitsfürsorge) zusammen durchgeführt. In einigen Fällen könnte durch eine solche Mischbestellung auch ein Wechsel ganz in die ehrenamtliche Betreuung stattfinden.

Wechsel zu Ehrenamtlichen kämen vor, wenn der Betreuungsfall dies ermögliche. Das Gericht setze bei Fällen, in denen es sich um „Kriseninterventionen“ handle, nur kurze Überprüfungsfristen an, so dass Betreuungen, in denen kein professioneller Betreuer mehr nötig sei, schon nach 6 Monaten in die Ehrenamtlichkeit übergeben werden könnten. Auch die Vereinsbetreuer würden vermehrt Wechsel anregen und inzwischen auch selbst mögliche Ehrenamtliche, die die Betreuung übernehmen könnten, vorschlagen. (Bestätigen auch die quantitativen Daten: 1999: 2% Wechsel

zu Ehrenamtlichen von insgesamt 7,6% Wechseln, 2001: 1,2% Wechsel zu Ehrenamtlichen von 3,2% Wechseln überhaupt; vgl. Tabelle VI-7, 15).

Ehrenamtliche brauchten intensive Begleitung und Hilfe bei der Betreuungsarbeit, wenn sie sich überfordert fühlten. Eine Möglichkeit hier sei, Kontakte zwischen den Ehrenamtlichen zu stiften, so dass diese sich gegenseitig unterstützen könnten. Zum Teil müssten Querschnittsmitarbeiter auch als Schlichter zwischen Betreuer und Betreutem auftreten oder die Rechnungslegung übernehmen, wenn der Betreuer hierdurch überfordert werde. In Vechta kümmere sich besonders ein Verein um die Querschnittsarbeit, da aber nicht alle Betreuer mit ihm zusammenarbeiten wollten, weil es sich um einen „Tendenzbetrieb“ handle (Sozialdienst katholischer Frauen), müsse die Betreuungsstelle einen Teil der Querschnittsarbeit übernehmen. Für beide Stellen verursache dies Aufwand, wobei erwähnt wird, dass die Querschnittsfinanzierung für den Verein zu gering sei und der Landkreis bei der Finanzierung der Betreuungsstelle ebenfalls sparen.

XII. Auswertung Wolfsburg

1 Bezirksspezifische Daten

1.1 Ausgabenentwicklung

Die Aufwendungen für Betreuungen, die wegen Mittellosigkeit der Betroffenen aus der Landeskasse zu zahlen sind, stellen sich für den Bereich des AG Wolfsburg unterschiedlich dar. Betrug Ende 1999 die Ausgaben 302.509 €, so sanken sie 2000 auf rund 270.000 €, um schließlich bis auf über 347.000 € zum Ende des Haushaltsjahres 2001 anzuwachsen (vgl. Tabelle XII-1).

Tabelle XII-1 Aufwendungen der Landeskasse

	1999	2000	2001
	€	€	€
Nds	28.818.361	34.492.866	40.763.251
AG Wolfsburg	302.509	270.802	347.151

Ins Auge fällt zunächst, dass in allen Haushaltsjahren mit Ausnahme des Jahres 2000 eine starke Zunahme an jährlichen Ist-Ausgaben zu beobachten ist, die sich im mittleren zweistelligen Prozentbereich widerspiegelt. Auffallend ist die Steigerungsrate in 1999 und im Jahr 2001. Während der Ausgabenanstieg in 1999 annähernd 36% betrug, erreichte er 2001 nochmals über 28%. Bezogen auf den Zeitraum von 1999 bis 2001 beläuft sich der Zuwachs auf insgesamt 14,8%. (vgl. Tabelle XII-2).

Tabelle XII-2 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	21,2	19,7	18,2	41,5
AG Wolfsburg	35,6	-10,5	28,2	14,8

Von Interesse ist, weshalb in 2000 ein Rückgang der Ausgaben von über 10% eingetreten ist oder ob es sich um ein eher zufälliges Erscheinungsbild handelt.

1.2 Entwicklung der Bestandszahlen

Eine erste Annäherung kann über die Bestände an Betreuungsverfahren erfolgen. Sie werden jährlich in der „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen“ (GÜ1, GÜ2) dargestellt und dort summenmäßig erfasst.

Tabelle XII-3 Bestandszahlen Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	92.823	102.747	108.036
AG Wolfsburg	1.403	1.435	1.592

Zu beobachten ist ein Zuwachs der Bestandszahlen von 1999 (1.403) bis 2001 (1.592), was einer Steigerung innerhalb von drei Jahren um 13,5% entspricht. Damit ist zwar ein deutlicher Anstieg in den Betreuungsbeständen festzustellen, gleichwohl

lässt sich daraus allein der überproportionale Anstieg der Ausgaben in 1999 und 2001 nicht erklären. Der durchgängige Zuwachs an Betreuungszahlen bietet auch keine Erklärungsgrundlage für den Ausgabenrückgang in 2000.

Tabelle XII-4 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	10,6	10,7	5,2	16,4
AG Wolfsburg	8,9	2,3	10,9	13,5

1.3 Entwicklung der Entschädigungsansprüche

Zum 1.1.1999 trat das Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft, wonach den ehrenamtlichen Betreuern anstelle der bisherigen Aufwandspauschale von 375 DM nunmehr eine solche in Höhe von 600 DM (ab 1.1.2002 312 €) zusteht und auf Antrag gewährt wird.

Inwieweit die Erhöhung der Aufwandspauschale um 60 % als Erklärung für den Kostenanstieg dienen kann, ist allein über die Bestände nicht möglich. Die Gesamtzahlen der Bestände lassen bislang keine verlässlichen Rückschlüsse sowohl auf die Anteile der ehrenamtlich als auch auf die beruflich geführten Betreuungen zu. Zum einen wird der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer an den Beständen nicht gesondert erfasst, zum anderen ist aus den Beständen nicht der Prozentsatz derjenigen feststellbar, die als Betreuer für mittellose Betroffene die Aufwandspauschale überhaupt geltend machen.

Eine Anlehnung an die Angaben und Ergebnisse aus den sog. „Zählblättern für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz“ und deren eventuelle Übertragung auf die Bestände ist trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit beider Zählsysteme nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie verbietet sich jedoch in diesem Diskussionszusammenhang, da in der Zählblatt-Statistik – soweit hier von Belang – jahrweise nur die Erstbestellungen von Betreuern – auch nach Betreuerarten aufgegliedert – erfasst werden, um dann lediglich als Summe in die bereits vorhandenen Betreuungsbestände einzufließen. Die Bestandszahlen werden also nur fortgeschrieben. Eine Kontrolle darüber, ob und inwieweit eine Fluktuation innerhalb der Bestände stattfindet, ist nicht bekannt, so dass auch ein verlässlicher Rückschluss auf die Beständigkeit der Betreuungsarten innerhalb der Bestände nicht möglich ist.

Diese Aussage trifft demzufolge auch innerhalb der Bestände auf die berufsmäßig geführten Betreuungen zu.

Unzweifelhaft haben diese Maßnahmen zu einem Anstieg der Ausgaben geführt, in welchem Umfang dies jedoch auf die Erhöhung der Aufwandspauschale oder der Vergütung der Berufsbetreuer zurückzuführen ist, lässt sich nur unter Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsarten sagen. Dies wäre über die Auswertung der jährlichen Zählblätter möglich.

1.4 Entwicklung der neu angeordneten Betreuungen

Ein Blick auf die jährlichen Neuaneinandersetzungen vermittelt ein einheitliches Bild. Danach hat sich die Zahl der neu angeordneten Betreuungen seit 1999 (329) durchgängig vergrößert, um im Jahr 2001 den Stand von 456 zu erreichen (vgl. Tabelle XII-5)

Tabelle XII-5 Neu angeordnete Betreuungen

	1999	2000	2001
Nds	16.769	21.550	23.703
AG Wolfsburg	329	390	456

Ein weiterer Blick auf die jährlichen Steigerungsraten von 1999 (8,9) bis 2001 (16,9) verstärkt diesen Eindruck (vgl. Tabelle XII-6).

Tabelle XII-6 Steigerungsraten

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Wolfsburg	8,9	18,5	16,9	38,6

Vom Ergebnis her hat sich daher über den Zeitraum von drei Jahren eine stetig, insbesondere in 2000 übermäßig stark steigende Tendenz eingestellt, die sich folgerichtig auch in den Bestandszahlen seit 1999 niederschlägt.

In der Folge ist also von der Stimmigkeit der Bestände als auch der Zählblattübersichten auszugehen, so daß die Auswertung der Neuansordnungen ohne Einschränkungen möglich ist.

Sie erlaubt aufgrund der Größe der Fallzahlen eine hinreichende Differenzierung der Betreuergruppen wie auch möglicherweise die auf sie entfallenden Entschädigungen.

Ausgehend von 1999 – bis einschließlich 1998 wurden in den Zählblättern unter der Rubrik „Privatpersonen“ ohne gesonderte Unterscheidung sowohl die ehrenamtlichen Betreuer als auch die freien Berufsbetreuer zusammen erfasst, so dass den Daten bis dahin so gut wie kein Erklärungswert zukommt und für die Untersuchung nicht zugrunde gelegt werden – sind insgesamt 244 ehrenamtliche Betreuer bestellt worden, was einem prozentualen Anteil von 74,2 % am Gesamtspektrum aller neu angeordneten Betreuungen entspricht. Die berufsmäßig geführten Betreuungen weisen einen Anteil von 25,8% auf, wobei ins Auge fällt, dass daran die Vereinsbetreuer mit einem größeren Rahmen als die freien Berufsbetreuer beteiligt sind (vgl. Tabelle XI-7).

Für das Jahr 2000 zeigt sich ein leicht verändertes Bild. Während der Anteil ehrenamtlicher Betreuer (75,9%) erkennbar anstieg, ist der an freien Berufsbetreuern auf 24,1% von 25,8% im Vorjahr zurückgegangen. Im Bereich der freien Berufsbetreuer kam es zu einer auffallend starken Zunahme (vgl. Tabelle XI-7).

In 2001 ist eine erneute Zunahme der ehrenamtlichen Betreuer zu beobachten (81,6%). Die Quote der Berufsbetreuer ging nochmals deutlich auf 18,4% zurück, wobei der Anteil der Vereinsbetreuer wiederum größer ist, so dass nunmehr insgesamt 40 freie Berufsbetreuer 44 Vereinsbetreuern gegenüberstehen (vgl. Tabelle XI-7).

Tabelle XII-7 Neu angeordnete Betreuungen - Aufteilung nach Betreuungsarten

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Wolfsburg	Nds	AG Wolfsburg	Nds	AG Wolfsburg
Familienangeh.	9.468	233	13.182	284	14.881	361
in %	56,5	70,8	61,2	72,8	62,8	79,2
sonstige	2.246	11	2.112	12	2.159	11
ehrenamtl. Betreuer						
in %	13,4	3,4	9,8	3,1	9,1	2,4
insgesamt	11.714	244	15.294	296	17.040	372
in %	69,9	74,2	71,0	75,9	71,9	81,6

	1999		2000		2001	
	Nds	AG Wolfsburg	Nds	AG Wolfsburg	Nds	AG Wolfsburg
Berufsbetreuer	3.700	38	4.173	56	4.625	40
in %	22,1	11,5	19,4	14,4	19,5	8,8
Vereinsbetreuer	940	47	1.676	38	1.623	44
in %	5,6	14,3	7,8	9,7	6,9	9,6
insgesamt	5.055*	85	6.256*	94	6.663*	84
in %	30,1	25,8	29,0	24,1	28,1	18,4

*mit Vereinen, Behörden und Behördenbetreuern

Anhand der Aufgliederung der einzelnen Betreuungsarten pro Jahr und im Vergleich der Jahre 1999 bis 2001 zueinander wird deutlich, dass sich die Anteile zwischen den ehrenamtlich und berufsmäßig geführten Betreuungen deutlich verschoben haben. Auffallend ist der hohe Anteil von Familienangehörigen im Rahmen der ehrenamtlichen Betreuungen sowie bei den Berufsbetreuungen die annähernd gleich starke Präsenz von Vereins- und freien Berufsbetreuern. (vgl. Tabelle XII-8, Tabelle XII-9).

Tabelle XII-8 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	69,9	71,0	71,9
AG Wolfsburg	74,2	75,9	81,6

Tabelle XII-9 Anteil Berufsbetreuungen bei Erstbestellungen in %

	1999	2000	2001
Nds	30,1	29,0	28,1
AG Wolfsburg	25,8	24,1	18,4

Während auf der einen Seite der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen innerhalb von drei Jahren eine Zunahme von über 7% erfahren hat, ist andererseits im Bereich der berufsmäßig geführten Betreuungen ein gleichgroßer Anteils-Rückgang festzustellen. Die Zunahme ehrenamtlicher Betreuungen ging also einher mit der Abnahme der Berufsbetreuungen.

Ansatzpunkte für die Erklärung der Kostensteigerung in 1999 und 2001 wie insbesondere auch des Ausgabenrückgangs in 2000 werden daraus nicht ersichtlich. Bei der Ausgabenkonstellation in 2000 scheint es sich um ein eher zufälliges Erscheinungsbild zu handeln. Insgesamt fällt auf, dass angesichts des Bestandes an Betreuungsverfahren die Ausgaben sehr niedrig sind.

1.5 Betreuerwechsel und Potentiale

Die bisherige Entwicklung der Betreuungsfallzahlen lässt zumindest kurzfristig einen Rückgang von Betreuungen nicht erwarten, im Gegenteil dürfte von einem weiteren Anwachsen auszugehen sein (vgl. Tabelle XII-3, Tabelle XII-4). Daraus folgt ein zunehmender Bedarf an geeigneten Betreuern, der in erster Linie wegen der Kostenminimierung von ehrenamtlichen Betreuern gedeckt werden sollte.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung ist der Blick jedoch in erster Linie darauf zu richten, ob und welches Einsparungspotential bei bereits laufenden Betreuungsverfahren besteht.

Das Feststellungsinteresse geht dahin, ob ein Teil bislang berufsmäßig geführter Betreuungen nach einer gewissen Zeit in ehrenamtliche Hände überführt werden kann. Ist danach die Zahl der im Laufe eines Jahres durchgeführten Betreuerwechsel gering im Verhältnis zu den bestehenden Betreuungen und kommt dies auch zahlenmäßig bei der Ernennung von ehrenamtlichen Betreuern im Falle eines Wechsels zum Ausdruck, würde es auf das Vorhandensein eines Umsetzungs- und Wechselepotentials hindeuten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst die Heranziehung der Zählblattübersichten der Jahre 1999 bis 2001. In den Zählblättern befindet sich die Rubrik Betreuerwechsel: Neuer Betreuer, unter der mit jeweiliger Zuordnung zu Familienangehörigen, sonstigen ehrenamtlichen Betreuern, Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern und Behördenbetreuern die Gesamtzahl der in einem Jahr erfolgten Betreuerwechsel festgehalten ist.

Die Auswertung dieser Daten allein lässt allerdings noch keine klare Aussage dahingehend zu, wie hoch der Prozentsatz an durchgeführten Betreuerwechseln ist und ob womöglich ein noch höherer Anteil für Umwandlungen zur Verfügung steht. Denn anhand der Zählblätter lässt sich nur ablesen, wie oft es im Laufe eines Jahres zu einem Wechsel gekommen ist und welche Personengruppe an Betreuern dabei Berücksichtigung gefunden hat.

Um das zu klären, muss in einem weiteren Auswertungsschritt auf die Geschäftsübersichten zurückgegriffen werden. Aus ihnen ergeben sich als nötige Bezugspunkte die Bestände an laufenden Betreuungsverfahren, so dass sich unter Zugrundelegung dieser Zahlen der Prozentsatz der Betreuerwechsel am Gesamtbestand herausrechnen lässt. Dadurch kann ein mögliches Umwandlungspotential veranschaulicht werden.

Beide Zählssysteme im Gegensatz zu den obigen Ausführungen zu Punkt 3 insoweit in einen Auswertungskontext zu stellen, ist möglich und zulässig. Denn hier wird aus

den Betreuungsbeständen heraus anhand der gesonderten Aufschlüsselung in den Zählblättern eine Differenzierung und Auswertung vorgenommen, während dort sich der umgekehrte Weg der Interpretation in die Bestände hinein aus den bereits dargelegten Gründen verbietet (siehe Punkt 3).

Für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt sich beim AG Wolfsburg im Bereich der Betreuerwechsel eine konstant steigende Tendenz. Während es in 1999 nur zu 86 Umwandlungen kam, stieg deren Zahl auf 102 im Jahre 2000, um in 2001 (185) nochmals deutlich zuzulegen (vgl. Tabelle XII-10).

Tabelle XII-10 Betreuerwechsel in absl. Zahlen

	1999	2000	2001
Nds	3.643	3567	4144
AG Wolfsburg	86	102	185

Davon entfielen auf die einzelnen Betreuerarten:

	1999	2000	2001
	Nds / AG Wolfsburg	Nds / AG Wolfsburg	Nds / AG Wolfsburg
Familienangeh.	1.182 / 22	925 / 15	871 / 15
sonstige	833 / 5	826 / 4	987 / 1
Ehrenamtl.			
Berufsbetreuer	1.095 / 18	1.253 / 7	1.310 / 14
Vereinsbetreuer	451 / 40	511 / 76	911 / 155
Behördenbetreuer	82 / 1	52 / 0	65 / 0

Besonders im Jahre 2001 aber auch in den beiden Jahren zuvor zeichnet sich im Bereich der Vereinsbetreuer im Verhältnis zu den anderen Betreuerarten eine ungewöhnlich hohe Zahl von Betreuerwechseln ab, während bei ehrenamtlichen Betreuern eher eine rückläufige Tendenz erkennbar wird.

Auf der Folie der Betreuungsbestände anhand der Geschäftsübersichten wird nun deutlich, in welchem Maße Betreuerwechsel prozentual bei laufenden Betreuungsverfahren vorgenommen worden sind.

Betrug der Anteil daran 1999 6,1%, ist im darauffolgenden Jahr eine leichte Zunahme auf 7,1% festzustellen, um schließlich in 2001 auf immerhin 11,6% zu steigen (vgl. im folgenden Tabelle XII-11).

Der steigende Anteil der Betreuerwechsel im Jahre 2001 darf allerdings nicht als Indiz dafür interpretiert werden, dass eine Trendwende erkennbar wird. Denn zum einen spiegeln die Gesamtzahlen nur den allgemeinen Befund wider, zum anderen sprechen die einzelnen Daten eine andere Sprache:

Von den im Jahr 2001 insgesamt durchgeführten 185 Umwandlungen entfallen allein 155 auf Wechsel hin zu Vereinsbetreuern, so dass der ganz überwiegende Teil sich darin wiederfindet.

Ausgehend von 2% in 1999 macht der Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Betreuerwechseln im Jahre 2001 gerade 1% aus, womit er gegenüber 2000 sogar noch leicht gesunken ist.

Ferner zeigt sich zwischen den Familienangehörigen einerseits und den sonstigen ehrenamtlichen Betreuern in dem Zeitraum von drei Jahren auch, dass der Bereich der sonstigen ehrenamtlichen Betreuer fast bedeutungslos geworden ist.

Tabelle XII-11 Anteil der Betreuerwechsel bei Betreuungsbeständen

	1999	2000	2001
	Nds / AG Wolfsburg	Nds / AG Wolfsburg	Nds / AG Wolfsburg
Bestand	92.823 / 1.403	102.747 / 1.435	108.036 / 1.592
Betreuerwechsel	3.643 / 86	3.567 / 102	4.144 / 185
Anteil in %	3,9% / 6,1%	3,5% / 7,1%	3,8% / 11,6%

Davon Wechsel zu ehrenamtlichen Betreuern

	1999	2000	2001
	Nds / AG Wolfsburg	Nds / AG Wolfsburg	Nds / AG Wolfsburg
Familienangeh.	1.182 / 22	925 / 15	871 / 15
in %	1,3% / 1,6%	0,9% / 1%	0,8% / 0,9%
sonstige	833 / 5	826 / 4	987 / 1
Ehrenamtl.			
in %	0,9% / 0,4%	0,8% / 0,3%	0,9% / 0,1%
insgesamt in %	2,2% / 2%	1,7% / 1,3%	1,7% / 1%

Hier sind also Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlich geführten Betreuungen vorhanden und noch nicht ausgeschöpft ist, das sich sowohl auf die Familienangehörigen als auch auf die sonstigen ehrenamtlichen Betreuer erstreckt. Es lässt weiter die Frage aufkommen, ob die Stagnation im Bereich der Wechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern, auf Defizite in der Querschnittsarbeit der Betreuungsbehörde zurückzuführen ist oder andere Gründe dafür vorliegen.

2 Ergänzende Daten aus den Interviews

Hauptklientel:

„Ja, also ich sag mal die Älteren ab 60 () ist der Block. Wir sehen auch immer (). Der zweite große Block sind die psychisch Kranken im mittleren Erwachsenenalter.“ (Betreuungsstelle)

Zahlreiche Altersdemente, die nicht in die Bestandszahlen eingehen: „Ich glaube 1.600 im Moment an Bestand. Das ist auch so eine Sache. Sie wissen das richterliche Pensum richtet sich also nicht nur nach dem Bestand, sondern auch was er an Vorfeld logischerweise, weil am Anfang mehr Arbeit ist, aber das gilt für alle Mitarbeiter im Hause eigentlich und wir haben leider oft den Fall, es sind eben alte kranke Menschen viel. Im Januar wird es eingerichtet und im März ist schon aufgehoben und was ist mit dem Bestand, nichts ist.“ (Rechtspfleger)

Berufs- und Vereinsbetreuer:

„Also wir haben innerhalb, wir haben den Wolfsburger Betreuungsverein, das sind Vereinsbetreuer, aber letztendlich sind es auch Berufsbetreuer, das sind 6, 7 Mitarbeiter, dann haben wir für den Landkreis in Gifhorn noch einmal Caritas-Verband von dem Landkreis Gifhorn, da sitzen auch noch einmal 3 die wir

aufnehmen, aber nicht in dem Maße wie der Wolfsburger Betreuungsverein, der hat also bestimmt 200, 250 Betreuungen von 1.600 laufen. Mit dem Wolfsburger Betreuungsverein hatte ich gerade erst Rücksprache gehalten und dann haben wir noch bestimmt 5 Berufsbetreuer, die wir regelmäßig einsetzen und dann kommen noch Rechtsanwälte dazu(...)Die haben nicht viel, nehmen wir mal einen Rechtsanwalt der hatte 6 Stück und dann haben wir drei Rechtsanwälte die das machen. Die das nebenbei machen. Da könnte eventuell die Tendenz einer Zunahme sein.“ (Rechtspfleger)

Überlastung der Vereinsbetreuer:

„Mit der Berufsbetreuung, die wir jetzt hier haben finde ich, das klappt sehr gut. Die sind erreichbar, mit denen kann man Dinge absprechen usw. kann man den Vereinsbetreuern auch, aber da ist gerade in letzter Zeit so erlebe ich das, habe ich auch verschiedene Beispiele, die sind so derart überlastet, dass die gar nicht zurückrufen, wenn man was vereinbaren oder absprechen will, dass sie auch sagen, das schaffe ich nicht, das mache ich allein oder so. Also da ist von mir aus gesehen der Kontakt gar nicht so da zu den einzelnen. Für die weitere Berufsbetreuung ist das anders. Die melden sich auch von sich aus mal. Die kommen auch vorbei. Man spricht was ab. Die weisen auch auf Dinge hin, die kommen könnten oder so was also.

Vergütung der professionellen Betreuer:

„[Bei] Berufsbetreuern ist leider der Löwenanteil, (mindestens 70 %, ich will mich nicht auf eine Zahl festlegen) ist eben im 31 Euro-Bereich und nicht im 23 Euro-Bereich, da haben wir vielleicht zwei oder drei.“ (Rechtspfleger)

Kapazitäten der professionellen Betreuer:

„[Ich] würde jetzt mal so schätzen bis zu 50 Betreuungen kann nen Berufsbetreuer leisten, wenn die Fälle nicht alle sehr arbeitsintensiv sind.“ (Berufsbetreuer)

Ehrenamtliche Angehörige als Betreuer:

„Leider sind eben die nahen Verwandten die eingesetzt werden in der heutigen Zeit nur noch so hier bei uns so 70 %.“ (Rechtspfleger)

Ergänzungsbetreuer:

„Also ergänzender Betreuer, so nennen wir es mal, es ist wieder der Richter zuständig. (...)Manchmal kommt aus der Familie jemand, jemand aus der Familie oder aus dem Umfeld der das versteht und dann führe ich mit dem ein Gespräch, der ist geeignet (...) Das sind nicht viel Sachen. Das sind im Jahr so 20 oder 30.“ (Rechtspfleger)

Zuschüsse an Betreuungsvereine:

„1992 wurde das Betreuungsrecht installiert. Im Vorfeld hieß es immer, (...). Drittelfinanzierung. Bund ein Drittel, Land ein Drittel, Gemeinden ein Drittel. Der Bund hat es angeschoben und hat gesagt, das war's, das war teuer genug für uns macht mal. Also dies blieb bei den anderen beiden hängen. Die Gemeinden, je nachdem wie die Vermögenslage ist, Wolfsburg ist eine etwas wohlhabendere Stadt, mittlerweile müssen sie auch sparen, als andere Gemeinden. (...) die Stadt

Wolfsburg selbst hatte vier Mitarbeiter, das waren Oberinspektoren und auch im Angestelltenverhältnis jemand. Die haben das gemacht. Die () die wurden abgeschafft, die kamen in andere Ämter und dafür hat man einen Verein installiert und den Verein hat man unterstützt. Das ging auch immer so weiter (...) und die Vermögenssituation und die Steuer- und Finanzsituation der Gemeinden wurde schlechter, also wurde das gekürzt. Jetzt hat man aber die Vereine und ihre Mitarbeiter und die haben ja auch noch zu tun. Ja, wie sollen die ihr Budget ausgleichen?“ (Rechtspfleger)

3 Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Die Einrichtung des Betreuungsrechts habe eine gesetzliche Lage geschaffen, die Betreuungen für bestimmte Maßnahmen vorschreibe, was sich aber im Bewusstsein der zuständigen Institutionen erst allmählich verfestigte:

Heime regten für Maßnahmen wie Bettgitter vermehrt Betreuungen an, da sie von Seiten des Gerichts auf die Notwendigkeit dieser Maßnahme hingewiesen würden. Der Wunsch nach Rechtssicherheit beim Datenschutz in Postangelegenheiten der Heimbewohner führe außerdem zur Erweiterung bestehender Betreuungen.

Krankenhäuser bemühten sich um Rechtssicherheit bei der Durchführung operativer und anderer Maßnahmen bei nicht einwilligungsfähigen Patienten. Hier schlummere ein Potential an Fällen, die bisher noch nicht in die Betreuung eingingen, weil sich die Krankenhäuser in einigen Fällen den Aufwand einer Betreuungsanregung sparen wollten.

In Behinderteneinrichtungen fiel es erst nach und nach auf, dass Betreuungen für die Patienten notwendig seien, so dass aus diesem Bereich Betreuungen „nach und nach nachkleckern“.

Die Klientel in Wolfsburg teile sich in zwei Hauptblöcke, die Alten und die psychisch Kranken. Bei den psychisch Kranken und den Heimfällen sei dabei auch noch ein Anstieg der Betreuungsanträge zu verzeichnen. Ein sehr massiver Anstieg sei außerdem bei den Krankenhausfällen zu verzeichnen.

Dabei erforderten die verschiedenen Klientengruppen unterschiedlich hohen Arbeitsaufwand:

Eine besonders arbeitsaufwendige und damit kostenträchtige Klientel seien die psychisch_Kranken; der Krankheitsverlauf sei nicht absehbar und der konkrete Handlungsbedarf schwanke deswegen.

Ebenfalls sehr arbeits- und damit kostenaufwendig sei die Klientel der Suchtkranken, da diese sich oft nicht helfen lassen wollten. Für diese Klientel sei es auch schwer, freiwillige Angehörige zu finden, die die Betreuung übernehmen könnten, so dass hier Berufsbetreuungen eingerichtet würden. Wenn mit den Suchtfällen auch eine Verschuldung einhergehe, müsse in jedem Fall ein Berufsbetreuer die Betreuung führen, da ein Ehrenamtlicher dafür ungeeignet sei.

Auch die Klientel der jüngeren Betreuten sei sehr arbeitsaufwendig, wenn es sich um Verschuldungsfälle handle.

Der erhöhte Arbeitsaufwand schlägt sich in höheren Kosten nieder, wenn die Fälle statt von ehrenamtlichen Betreuern von professionellen Betreuern geführt werden, die den größeren Arbeitsaufwand mit „spitzer Feder“ abrechnen. Der im Verhältnis zu den gestiegenen Beständen überproportionale Kostenzuwachs in den Jahren 1999

und 2001 (s. Tabelle XI1-4) ließe sich auf diese Weise erklären (, liefert allerdings keine Erklärung für den Rückgang der Ausgaben im Jahr 2000). Zwischen 1999 und 2001 gibt es außerdem einen Rückgang beim Anteil der Berufsbetreuer bei der Erstbestellung.

Bei den Altersdementen sei die Betreuung wenig aufwendig, sobald die Unterbringung in einem Heim erfolgt sei und die wichtigsten Angelegenheiten geregelt seien.

Der Aufwand für Krankenhausfälle sei wenig kostenträchtig, weil bei diesen die Betreuung nur für eine einzelne ärztliche Maßnahme angeregt werde und die Betreuung häufig von Angehörigen geführt werde.

Andere Hilfen zur Verhinderung von Betreuungsfällen ständen wegen Einsparungsbemühungen von Seiten der Kommune weniger zur Verfügung als früher. Auf die Frage, ob sich wegen eines Abbaus von Sozialdiensten und Hilfeinrichtungen Aufgaben aus diesem Bereich in den Sektor der juristischen Betreuung verlagert hätten, wird geantwortet: „Ganz deutlich. Also das war das erste, was ich in dieser Arbeit hier festgestellt habe, (...) der Ruf nach einem Betreuer, wenn auch Sozialarbeit angesagt wäre oder überhaupt irgend was Soziales zu regeln war. Der, der sich darum kümmern soll, den haben wir nicht. Die Stelle gibt's auch nicht mehr. Ja, Sozialverwaltung hat auch abgebaut. Insgesamt, das ist so.“

Gericht und Kommune würden sich bei einzelnen Fällen über die Frage, welche Institution den Fall zu tragen habe, miteinander auseinandersetzen. In Fällen, wo Eilbedürftigkeit vorliege, und daher keine längere Auseinandersetzung möglich sei, würden Betreuungen eingerichtet, die eigentlich gar nicht erforderlich seien. Auf diese Weise kommt es durch die Einsparungsbemühungen bei den Anderen Hilfen zu steigenden Fallzahlen im Betreuungsbereich.

Sozialämter verweigerten in den letzten Jahren vermehrt die Bewilligung von Beihilfen für Betroffene, so dass ein Betreuer allein dafür nötig sei, dem Betreuten die Gewährung dieser Leistungen zu verschaffen. Für diese Fälle sei eine gewisse Rechtskenntnis, also in den meisten Fällen ein Berufsbetreuer, erforderlich.

Zu den Kürzungen im Sozialbereich trete hinzu, dass die Betreuungsstelle durch die steigenden Fallzahlen weniger Zeit habe, andere Hilfen für den Einzelfall sorgfältig zu recherchieren. Damit liegt die Verantwortung für das Ausfindigmachen anderer Hilfen in Wolfsburg beim Gericht.

Der Anstieg des Betreuungsbedarfs, der durch die allmähliche Durchsetzung des Betreuungsrechts, den Mangel an anderen Hilfen und den Anstieg innerhalb einzelner Klientengruppen zustande kommt, schlägt sich in einem kontinuierlichen Anstieg der neu angeordneten Betreuungen nieder, der den Tabellen 5 und 6 zu entnehmen ist. Die Steigerungsrate für neu angeordnete Betreuungen von 1999 bis 2001 liegen bei 38,6%.

Die Abrechnung der Berufs-/Vereinsbetreuer gestalte sich in Wolfsburg sehr aufwendig, weil mit „spitzer Feder“ abgerechnet würde, und daher viel Zeit für die mit der Abrechnung verbundenen Tätigkeiten aufgewendet werden müsse, die dann in anderen Bereichen fehle. Der abgerechnete Betreuungsaufwand sei außerdem nicht kontrollierbar. Es sei kein Nachweis möglich, dass Betreuer zu viel abrechneten, auch wenn dieser Verdacht bestehe. Gerade bei den Vereinsbetreuern vermutet einer der Befragten, dass diese zu viel abrechneten, um einen Ausgleich für das von

der öffentlichen Hand gekürzte Vereinsbudget zu schaffen. Dies sei auch eine Erklärung für den überproportionalen Kostenanstieg im Betreuungssektor.

Auf der anderen Seite sei der Beruf des professionellen Betreuers sehr kostenaufwendig, da für professionelle Arbeit eine Infrastruktur (Büro usw.) notwendig sei, ebenso wie kostenaufwendige Versicherungen und Kassenbeiträge. Dieser Kostenaufwand könne mit dem niedrigeren der Stundensätze für Berufsbetreuer (23 €) nicht bestritten werden. Auch bei einem höheren Stundensatz (31€) sei das Überleben für Berufsbetreuer schwierig, so dass mehr gearbeitet werden müsse, worunter die Qualität der einzelnen Betreuung leide.

Als alternative Vergütungsform wird die Vergabe von Höchststundenzahlen an Berufsbetreuer vorgeschlagen, eine Pauschalierungsform, in der dem Betreuer bestimmte Zeiten vorgegeben werden, und er eine Begründung liefern muss, wenn er darüber hinaus Zeit benötigt hat. Nachteil an der Pauschalierung allgemein sei aber, dass der fallspezifische Arbeitsaufwand bei unkalkulierbaren Fällen (wie z.B. psychisch Kranken) nicht angemessen vergütet werden könne: „Gerade in der Anfangsphase und bei Neufällen würde ich es für nicht durchführbar halten, weil niemand, aus meiner Sicht niemand, einschätzen kann, was kommt da wirklich in der ersten Phase, im ersten Jahr auf uns zu. Kann auch ich nicht einschätzen.“

Alternative: **Ehrenamtliche Betreuer**. Diese würden in Wolfsburg nur dann eingesetzt, wenn sich Angehörige fänden, die bereit und geeignet seien, die Betreuung zu übernehmen. Anderenfalls müsse ein Berufsbetreuer die Betreuung führen.

Die Befragungen in Wolfsburg machen deutlich, dass fremde Ehrenamtliche als mögliche einsetzbare Betreuer im Bewusstsein der Befragten gar nicht auftauchen. Es gebe zwar Anwerbungsbemühungen von Seiten der Gemeinde und eines Vereins, diese Bemühungen stießen aber nicht auf Resonanz: „Es betrifft alle nicht; nur wenn sie dann selbst betroffen sind, dann sind sie betroffen.“ Der hohe Anteil ehrenamtlicher Angehöriger und der im Verhältnis dazu äußerst geringe Anteil fremder Ehrenamtlicher lässt sich den Tabellen 7, 8 und 9 entnehmen. Während der Anteil der Familienangehörigen zwischen 1999 und 2001 von 70,8 auf 79,2% steigt, bewegt sich der Anteil sonstiger Ehrenamtlicher von 3,4 % im Jahre 1999 zurück auf 2,4 % im Jahr 2001.

Durch die sich verändernden sozialen Strukturen fänden sich weniger Angehörige, die bereit seien, eine Betreuung zu übernehmen: „Leider sind eben die nahen Verwandten die eingesetzt werden in der heutigen Zeit nur noch so hier bei uns so 70 % , also bleiben noch 30 % und gerade diese 30 % die machen es teuer und schwierig, weil dann je größer die Stadt ist, desto mehr kommt es eben vor, dass die Leute keine Verwandten mehr haben, die es machen möchten.“ Aus den quantitativen Daten lässt sich diese Entwicklung allerdings nicht ersehen: Der Anteil ehrenamtlicher Betreuer bei Erstbestellungen steigt in Wolfsburg zwischen 1999 und 2001, während der Anteil an Berufsbetreuungen sinkt, wie den Tabellen 10 und 11 zu entnehmen ist.

Ehrenamtliche Angehörige seien nicht in allen Fällen einsetzbar: Beim Vollzug von Maßnahmen, die dem Willen des Angehörigen entgegenstünden (z.B. Heimeinweisung der Eltern) weigerten sich Angehörige, die Betreuung zu übernehmen. Bei Betreuungen im Vermögensbereich brächten einige Angehörige so starke Eigeninteressen ein, dass sie für die Betreuung ungeeignet seien. Auf der

anderen Seite gebe es gerade in diesem Aufgabenkreis der Betreuung auch Angehörige, die durch diese Aufgaben überfordert seien, und sich deswegen nicht eignen würden, die Betreuung zu übernehmen.

Eine Möglichkeit, dieser Überforderung aus dem Weg zu gehen, sei eine Mischbestellung von einem Ehrenamtlichen mit einem Berufsbetreuer. Es gebe etwa 20-30 Fälle pro Jahr, in denen ein solcher „Ergänzungsbetreuer“ eingesetzt werde.

Im Verlauf solcher Ergänzungsbetreuungen sei auch ein Wechsel zu einem Ehrenamtlichen, der die Betreuung dann allein führe, möglich: „ (...) und wenn man den ehrenamtlichen Betreuer dann eingearbeitet hat, dann kann er in der Regel auch übernehmen.“

Ansonsten fänden Wechsel zu einem ehrenamtlichen Betreuer statt, sobald ein Betreuer dies anrege. Außerhalb dieser Anregungen von Betreuerseite aus scheinen sie aber keine gängige Praxis in Wolfsburg zu sein. Die quantitativen Daten bestätigen dies: Zwar kam es laut Tabelle 14 zwischen 1999 und 2001 zu einer Erhöhung der Wechsel (umgerechnet auf die Betreuungsbestände), davon entfiel aber ein verhältnismäßig immer geringer werdender Anteil auf ehrenamtliche Betreuer (Tabelle 15): Während 1999 der Anteil der Betreuerwechsel pro Betreuungsbestände noch 6,1% ausmachte, wovon 2% durch Wechsel zu Ehrenamtlichen bestritten wurden, machten die Wechsel zu Ehrenamtlichen 2001 nur noch 1% von insgesamt 11,6% Betreuerwechseln pro Betreuungsbestand aus.

Alternative: **Vorsorgevollmachten**. Diese würden als Alternative gesehen und von der Betreuungsstelle auch beworben. Sie scheitere allerdings daran, dass Institutionen, z.B. Banken, Vollmachten dieser Art nicht akzeptierten, sondern nur solche, die bei ihnen selbst unterschrieben worden seien.

Eine weitere Möglichkeit, um Kosten zu reduzieren, sei der Verzicht auf die Verpflichtung der Beiordnung eines Verfahrenspflegers. Es sei nicht notwendig, diesen in allen Fällen beizuordnen.

II KATEGORIENSYSTEM

A Kodierung nach „Betreuungsverfahren“

Die Kodierung nach „Betreuungsverfahren“ erfasst die Schilderungen zum Betreuungsverfahren, wie es sich aus Sicht des Gerichts darstellt; hierbei werden Aussagen von allen Interviewten erfasst, die sich auf das Verfahren und die Stellung des einzelnen Beteiligten in diesem Verfahren beziehen.

1 ANTRAGSTELLUNG
Damit das Gericht mit dem Betreuungsfall zu tun bekommt, muss ein Antrag auf Betreuung gestellt werden. Punkt 1 soll Äußerungen erfassen, die sich auf das Zustandekommen aber ebenso ein Nicht-Zustandekommen der Anträge beziehen. D.h.: Zum einen werden die geäußerten Gründe der diversen Antragsteller erfasst und zum anderen Äußerungen zu Alternativen, welche die Zahl der Antragstellungen vermindern helfen könnte.
1_1 Gründe Antragsteller
Äußerungen zu Gründen der Antragsteller: Warum stellen Betroffene oder Angehörige Anträge (z.B. wegen Demenz)?; Aussagen zu Hinweisen auf Betreuungsbedarf von dritter Seite (z.B. Heime, Behörden); Äußerungen zu Gründen dieser Institutionen, Betreuungen anzuregen (z.B. Bettgitter); auch Äußerungen zu Gründen, die sich auf gesellschaftliche Entwicklungen beziehen (z.B. demographische Entwicklung); Äußerungen zur Menge der Betreuungsanträge und zu Veränderungen/ Schwankungen: wovon hängen sie ab?
1_2 Andere Hilfen
Äußerungen zu sozialen Diensten sowohl auf kommunaler Ebene (Behörden, SpDienste, Krankenhäuser) als auch bei öffentlichen oder privaten Trägern (Alten- und Pflegeheime); betrifft Aussagen zum Vorhandensein und zur Nutzung anderer Hilfen sowie zur Abgrenzung der rechtlichen Betreuung zur sozialen Betreuung/Sozialarbeit. Das umfasst auch Aussagen zur Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Trennung von rechtlicher Betreuung und sozialer Betreuung/anderen Hilfen; d.h. Sind sie überhaupt sinnvoll voneinander zu trennen? Wo verläuft diese Trennlinie? Außerdem Äußerungen zu Aufgabenverlagerungen und Einsparungen in anderen Bereichen: betrifft Aussagen zur sogenannten Aufgabenverlagerung sowie Personal- und Sachmittelkürzung der sozialen Dienste; Aufgaben, die früher von diesen Diensten selbst durchgeführt wurden, im Interesse der Institutionen nunmehr im Rahmen von Betreuungen erledigt werden: Anträge auf Sozialhilfe, Pflegegeld, Wohngeld, Pflegewohngeld, Bekleidungsgeld, Arztbesuche usw.;
Aussagen zu Institutionen (z.B. Heime), die Verantwortung abgeben wollen und zunehmend Rechtssicherheit durch Einrichtung von Betreuungen verlangen, obwohl oftmals ein konkreter Handlungsbedarf für eine rechtliche Vertretung nicht erkennbar ist; Äußerungen zu Maßnahmen der Krankenhäuser und der Heime; z.B.: zwecks rechtlicher Absicherung werden für OP's und Bettgitter Betreuungsanträge gestellt
1_3 Vorsorgevollmachten
Aussagen zu Vorsorgevollmachten und anderen Vollmachten, Verfahrensweisen des Gerichts damit; Äußerungen zur Empfehlung von Vorsorgevollmachten: wer bewirbt sie?; Aussagen zur Resonanz bei Betroffenen bezüglich der Nutzung von Vorsorgevollmachten: werden sie als Alternative genutzt oder nicht, warum? Umfasst auch alle Aussagen, inwieweit die Vorsorgevollmacht oder andere Vollmachten überhaupt als Alternative zur

Verhinderung von Betreuungen beurteilt werden.
2 VERFAHRENSPFLEGER
Äußerungen zu Verfahrenspflegschaften: Wann werden Verfahrenspfleger beigeordnet, gesetzeskonformes oder eher restriktives Vorgehen? Gründe für die (Nicht-) Beiordnung von Verfahrenspflegern; Äußerungen zu Bereichen, in denen Verfahrenspfleger bestellt werden.
3 SACHVERHALTSAUFKLÄR.
Mit Sachverhaltsaufklärung ist die Station im gerichtlichen Betreuungsverfahren gemeint, in der es darum geht, den jeweiligen Sachverhalt erstens in Bezug auf Erforderlichkeit der Betreuung, zweitens auf die sich ergebenden bzw. zu bestimmenden Aufgabenkreise und drittens auf die sozialen Verhältnisse des Betroffenen zu klären.
3_1 Erforderlichkeit
Aussagen zur Erforderlichkeit allgemein. Erforderlichkeit meint die Beurteilung des Befragten, inwieweit für den einzelnen Betroffenen oder für bestimmte Betroffenenengruppen die Einrichtung einer Betreuung erforderlich ist. Damit sind auch Stellungnahmen des Befragten zum Verständnis anderer über Erforderlichkeit eingeschlossen/Bewertungsdivergenzen zu den Anspruchsgrundlagen; z.B. Stellungnahmen des Richters zu den Gründen der Antragsteller. Aussagen zur Ablehnung bzw. Nicht-Erforderlichkeit. Äußerungen zum Umgang mit den Tatbestandsvoraussetzungen: wohlwollende oder restriktive Beurteilung?
3_2 Aufgabenkreise
Äußerungen zur Festlegung des Umfangs der Aufgabenkreise: Aussagen zu maßgeblichen Kriterien; Auswirkung von weit gefassten Tatbestandsvoraussetzungen auf die Festlegung der Aufgabenkreise; werden umfassende Standardaufgabenkreise angeordnet oder einzelfallspezifisch entschieden, wovon hängt diese Anordnung ab? Erfasst werden auch Äußerungen zu Einwilligungsvorbehalten.
3_3 Gutachten
Aussagen zum Ärztlichen Gutachten Das Ärztliche Gutachten nimmt Stellung zur Erforderlichkeit sowie zu den Aufgabenkreisen. Damit sind dann nochmals Bewertungen z.B. des Richters bzgl. Erforderlichkeit und Aufgabenkreisen erfasst, nur hier im Hinblick auf das Ärztliche Gutachten: das umfasst auch die Bewertungsdivergenzen zum Ärztlichen Gutachten Aussagen, die z.B. die Nützlichkeit des Gutachtens betreffen, oder welche Ärzte das Gutachten und in welcher Qualität erstatten, für welche Betroffenen reicht welches Gutachten?, Übernahme des Vorschlags? usw.
3_4 Sozialbericht
Aussagen zum Sozialbericht Der Sozialbericht soll die soziale Situation des Betroffenen schildern. Er umfasst also eine Schilderung der Familienverhältnisse, aber auch das vorhandene Angebot an anderen Hilfen und stellt fest, wer sich als Betreuer eignen würde. Es werden Aussagen erfasst bezüglich Ausführlichkeit, Qualität, von wem der Sozialbericht erstellt wird und ob er überhaupt genutzt wird. Erfasst auch alternative Verfahrensweisen zur Aufklärung der sozialen Verhältnisse des Betroffenen, z.B. wenn in einem Amtsgerichtsbezirk der Richter oder Rechtspfleger statt der Betreuungsstelle diese Aufgabe übernimmt.

4 AUSWAHL DES BETREUERS
Damit ist die Station im gerichtlichen Verfahren gemeint, in der es darum geht, gemäß des nunmehr geklärten Sachverhalts für den Betreuungsfall den (oder die) Betreuer zu bestimmen.
4_1 Auswahl allgemein
<p>Aussagen, die allgemein zur Auswahl eines Betreuers gemacht werden,</p> <p>Erfasst werden damit Aussagen zum Verfahren der Auswahl: Wer ist (nicht) daran beteiligt? Wie läuft es in der Regel ab?.</p> <p>Dies umfasst auch alle Aussagen zur gespaltenen Zuständigkeit des Gerichts bei der Betreuerauswahl (z.B. inwieweit werden Rechtspfleger beim Auswahlverfahren beteiligt? Inwieweit wollen sie beteiligt werden?)</p> <p>Erfasst werden in diesem Kode außerdem Kriterien der Betreuerauswahl. Dies umfasst auch Aussagen zur Eignung des individuellen Betreuers unabhängig von der Frage, ob dieser ein ehrenamtlicher oder ein professioneller Betreuer ist (z.B. Rechtspfleger erzählt, dass er mit bestimmten Betreuern nicht gut zusammenarbeiten kann).</p>
4_2 Vorschlag BT-Stelle
<p>Aussagen, die sich auf den Vorschlag eines Betreuers durch die Betreuungsstelle beziehen.</p> <p>Z.B.: Wen und warum schlägt sie vor? Wird die Betreuungsstelle überhaupt zur Betreuerauswahl herangezogen? Übernimmt das Gericht den Vorschlag? Wie ist die Zusammenarbeit diesbezüglich mit BT-Stelle? Grundsätzlich Divergenzen bzgl. Betreuerauswahl?</p>
4_3 Betroffenenwünsche
<p>Aussagen zu Wünschen des Betroffenen bzgl. der Betreuerauswahl. Inwiefern werden Wünsche des Betroffenen geäußert und inwiefern in die Entscheidung mit einbezogen?</p> <p>Das umfasst ebenso alle Aussagen zur Betreuungsverfügung.</p>
4_4 Ehrenamtliche/Profis
Äußerungen zur Entscheidung, ob ehrenamtliche oder professionelle Betreuer (Berufs- und Vereinsbetreuer) die Betreuung führen sollen.
4_5 Vereinsbetreuer
Äußerungen, die sich auf die Bestellung des Vereinsbetreuers beziehen. Dazu gehören Aussagen zu den Gründen für die Wahl (oder Nicht-Wahl) des Vereinsbetreuers. Damit sind auch Unterschiede zwischen Vereinsbetreuer und den anderen Betreuern (meist Unterschied zum Berufsbetreuer) angesprochen.
4_6 Vertretungsbetreuer
Aussagen zur Bestellung von Vertretungsbetreuern. Dabei werden erfasst: Äußerungen zur Häufigkeit, zu den Gründen, zu den Personen, die die Vertretung übernehmen und deren Motiven.
4_7 Mehrfachbestellung
<p>Aussagen zu Mehrfachbestellungen (=wenn mehrere Betreuer für einen Fall eingesetzt werden; z.T. auch als „Ergänzungsbetreuer“ bezeichnet) und zu Mischbestellungen (=Mehrfachbestellung bestehend aus einem professionellen plus einem ehrenamtlichen Betreuer; auch Tandem genannt)</p> <p>Eine Mischbestellung kommt oft auch als Folgeabwicklung vor, u.z. vor einem Wechsel von</p>

<p>einem professionellen zu einem ehrenamtlichen Betreuer als Übergang, um letzteren in die Betreuung einzuführen.</p> <p>Das umfasst auch die Fragen: Gibt es Synergieeffekte? Sind sie überhaupt sinnvoll? Gibt es Kommunikationsprobleme zwischen den bestellten Betreuern? Wie wirken sie sich kostenmäßig aus? Usw.</p>
5 ARBEITSORGANISATION
<p>Äußerungen zu arbeitsorganisatorischen Fragen des Betreuungsverfahrens. Das meint Aussagen zum Arbeitsablauf allgemein, zur Arbeitsteilung und den Auswirkungen dieser. Dies umfasst z.B. Aussagen zur Arbeitsbelastung , zur gespaltenen Zuständigkeit, zu Laufzeiten von der Antragstellung bis zur Einrichtung einer Betreuung, zum Umgang mit eilbedürftigen Fällen u.ä.</p>
6 BETREUEREINFÜHRUNG
<p>Äußerungen zur Verpflichtung des Betreuers durch den Rechtspfleger oder andere und zur Einführung des Betreuers in den jeweiligen Betreuungsfall. Z.B. Wie verläuft die Verpflichtung, wer führt sie durch, welche Informationsquellen nutzen Betreuer, gibt es Unterschiede zwischen den Betreuern bzgl. des Einführungsgesprächs?</p>
7 RECHNUNGSLEGUNG
<p>Äußerungen zur Rechnungslegung. Unter Rechnungslegung versteht man die Erstellung des Vermögensverzeichnisses zu Beginn der Betreuung und die jährliche Darstellung der Einnahmen und Ausgaben, die vom Betreuer für den Betreuten aus dessen Vermögen getätigt werden.</p>
8 ABRECHNUNG
Kodes zum Thema Abrechnung/Vergütung der Betreuungstätigkeit
8_1 Vergütungssystem
<p>Dies meint die Abrechnungsart: Aussagen zu Pauschalierung und Einzelabrechnung. z.B. Werden Pauschalierungen nach den einzelnen Modellen vorgenommen? Wie sind die Erfahrungen? Aus welchen Gründen wurde sie eingeführt: Arbeitsentlastung im Rechtspflegerbereich und/oder Kostendämpfung? Wer und warum rechnet (noch) einzeln ab? Usw.</p>
8_2 „Aushandlung“
<p>„Aushandlung“ der Vergütung findet zwischen dem Rechtspfleger und dem Betreuer statt. Hier geht es um die Frage: Wie einigen sich diese beiden auf die jeweilige Vergütung? Seitens des Rechtspflegers stellt sich dies meist als Problem der „Ehrlichkeit und Kontrolle“ dar, d.h.: Ist der Berufsbetreuer ehrlich in der Angabe seines Aufwandes? Und inwieweit lässt sich dies überhaupt nachvollziehen und kontrollieren? Auf der Seite des Berufsbetreuers steht das Interesse an einer dauerhaften Erwerbsquelle. Wie sieht der Betreuer den Umstand, dass er seine Vergütung aushandeln muss? Was rechnet der Betreuer ab, setzt er die Abrechnung als erwerbssichernde Maßnahme ein? Inwieweit lohnt sich kostengünstiges Arbeiten, gibt es Möglichkeiten der Querfinanzierung? Versuchen Berufsbetreuer ihre Abrechnungsposten einzuklagen? usw.</p> <p>Daher ist auch der Vergleich zum Vereinsbetreuer bzgl. der Abrechnung miteingeschlossen, aber auch grundsätzlich Unterschiede zwischen den einzelnen Betreuern: Können Abrechnungsunterschiede bei gleichem Aufgabenkreis bei Berufsbetreuern festgestellt werden?</p>
8_3 Umfang
<p>Äußerungen zur Abhängigkeit der Abrechnung bzw. des Arbeitsaufwandes für den Betreuer</p>

<p>von Aufgabenkreisen, Behinderungsbild/Krankheit und zeitlichem Verlauf. D.h. z.B.:</p> <p>Wirken sich unterschiedliche Aufgabenkreise verschieden auf die Abrechnungen aus oder sind sie unabhängig vom Aufgabenkreis? Gibt es eine kostenintensive/besonders arbeitsaufwendige Betreuung bei speziellen Krankheitsbildern? Und welche Tätigkeitsmerkmale sind dabei evident kostenintensiv/ aufwendig? Gibt es bestimmten kostenmäßigen zeitlichen Verlauf? z.B.: direkt nach Einrichtung der Betreuung der höchste Aufwand?</p>
8_4 Aufwandspauschale
<p>Aussagen zur Aufwandspauschale. z.B. Wird diese in der Regel in Anspruch genommen? Ist sie eine Motivation für Ehrenamtliche? Zu niedrig oder zu hoch? Gibt es diesbezüglich Beschwerden? Wie wird bei mehrfacher Geltendmachung der Aufwandspauschale verfahren? Führt Versteuerung der Aufwandspauschale zur Abkehr vom Betreueramt oder wird aus diesem Grunde auf die Geltendmachung ganz verzichtet?</p> <p>Das erfasst auch Unterschiede zwischen den folgenden Gruppen: Angehörigen, fremden Ehrenamtliche und ehrenamtlichen Vertretungsbetreuer?</p>
9 FOLGEABWICKLUNG
Kodes zu Verfahrensabläufen nach Errichtung einer Betreuung
9_1 Betreuerwechsel
<p>Aussagen zum Wechsel des Betreuers; z.B.: Werden die Verfahren alsbald auf einen Wechsel hin überprüft? Das umfasst gerichtliche Überprüfung und Überprüfungsfristen; Gründe für einen Wechsel; Kommen die Anregungen von den Betreuern selbst oder nur auf gerichtliche Nachfrage? Aus welchen Gründen kommen die Anregungen? Bestehen Unterschiede zwischen haupt- und nebenberuflichen Berufsbetreuern sowie Vereinsbetreuern? Usw.</p>
9_2 Aufgabenkreiseänd.
<p>Äußerungen zur Erweiterung oder Einschränkung der Aufgabenkreise. Das umfasst: Gründe für Veränderungen, die in der Folge eine Erweiterung oder Einschränkung notwendig machen; Aussagen zur Anregung einer Erweiterung/ Einschränkung: durch wen? Äußerungen zu Kriterien des Gerichts bzgl. einer Erweiterung/ Einschränkung von Aufgabenkreisen</p>
9_3 Genehmigungen
<p>Äußerungen zu genehmigungspflichtigen Maßnahmen. z.B. ärztliche Maßnahmen, Genehmigungen in Vermögensfragen, unterbringungsähnliche Maßnahmen usw. Welcher Art sind sie (Sonden usw.)?; Äußerungen zur Verfahrensweise mit den Anträgen und gerichtlichen Kriterien zur Bewilligung/Ablehnung</p>
9_4 Vollzugshilfe
Äußerungen zur Inanspruchnahme von Vollzugshilfe durch den Betreuer
9_5 Aufhebung
Äußerungen zu Aufhebungen von Betreuungen. Kommt es zu Aufhebungen; nach welchen Kriterien werden Betreuungen aufgehoben?
10 ALTERNATIVEN
<p>Äußerungen zu Ideen und Möglichkeiten eines alternativen Umgangs. Zu allen Punkten kann ein alternativer Umgang/Lösungsvorschlag genannt werden. Erfasst werden also Äußerungen, die sich auf Veränderungen unter Beibehaltung des aktuellen Betreuungsrechts richten und auch grundsätzlichere Alternativen. Für Letzteres z.B.</p>

Aussagen zu Verfahrensweisen des alten Vormundschaftsrechts, wenn sie vom Interviewten als sinnvolle Alternativen vorgestellt werden

B Kodierung nach „Betreuerpool“

Die Kodierung nach „Betreuerpool“ sammelt Aussagen zum Zustandekommen der notwendigen Menge an Betreuern in einem Amtsgerichtsbezirk, die eine Voraussetzung für die Auswahl eines Betreuers und die Durchführung einer Betreuung sind, und aus der sich das Gericht für die von ihm festgelegten Erfordernisse bedienen kann.

11 BETREUERPOOL
Kodes zur Zusammensetzung und zum Zustandekommen des Betreuerpools und den dafür notwendigen Anwerbs- und Unterstützungsarbeiten
11_1 Zusammensetzung
Äußerungen zur Zusammensetzung des Betreuerpools in einem Amtsgerichtsbezirk. Das betrifft Aussagen zur Funktionalität des Betreuerpools: Ist die Menge und die Art der Zusammensetzung ausreichend, um den Bedarf an Betreuungen sinnvoll zu bewältigen? Das umfasst Aussagen zur Zahl der Betreuer insgesamt, zur Zusammensetzung nach Berufs-, Vereinsbetreuern und ehrenamtlichen Betreuern (fremde Ehrenamtliche und Angehörige)(und ggf. Behördenbetreuungen) und zur Arbeitsauslastung der Betreuer.
11_2 Aufnahmekriterien
Äußerungen zur Aufnahme in den Betreuerpool. Dies betrifft im wesentlichen die beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen, die die Betreuer haben und mitbringen sollen, aber auch andere Kriterien der Betreueraufnahme in den Pool. Das umfasst auch Äußerungen zu Qualitätsstandards und Kontrolle der Kompetenz, die z.B. die Entlassung eines Betreuers aus dem Pool zur Folge haben kann.
11_3 Anwerbung Ehrenamtl.
Äußerungen zur Anwerbung ehrenamtlicher Betreuer: wer wirbt sie an, welche Anwerbungsmethoden gibt es?; Äußerungen zu Betreuungsvereinen: Intensität der Querschnittsarbeit, wovon ist sie abhängig?; Äußerungen zur Bezuschussung von Betreuungsvereinen für die Anwerbung von ehrenamtlichen Betreuern
11_4 Motive Ehrenamtl.
Äußerungen zu Gründen für eine Übernahme oder Nichtübernahme einer ehrenamtlichen Betreuung; Veränderungen in der Übernahmebereitschaft: wodurch kommen sie zustande? Aus welchen Gründen werden Betreuungen wieder abgegeben?; Begründungen für Übernahme oder Nichtübernahme mehrerer Betreuungen durch einen Ehrenamtlichen
11_5 Begleitung
Äußerungen zur Unterstützung und Fortbildung der Betreuer. Aussagen zur Begleitung des Betreuers (z.B. durch den Rechtspfleger) und zu Fortbildungsmaßnahmen.: wie sind Begleitung und Fortbildung gestaltet, gibt es ein ausreichendes Angebot, gibt es besondere Unterstützungsmaßnahmen oder Begleitungsangebote für ehrenamtliche Betreuer? Außerdem werden Aussagen zu Begleitungs- und Unterstützungsmaßnahmen für andere Beteiligte im Betreuungsverfahren (z.B. Richter, Rechtspfleger) erfasst.
11_6 Jährliche Mitteilung
Äußerungen zur jährlichen Mitteilung der Berufsbetreuer an die Betreuungsstelle: Aussagen zum Umfang und zu Verwendungsmöglichkeiten durch die Betreuungsstelle

C Kodierung nach „Führen von Betreuungen“

Das Kodieren nach „Führen von Betreuungen“ soll die Aspekte der Betreuerarbeit erfassen, die in den obigen Codes nicht enthalten sind. Dies sind Codes zur Tätigkeit und Einkommensstruktur des Betreuers.

12 FÜHREN VON BETREUUNGEN
12_1 Arbeitsfeld
Äußerungen zur Zusammensetzung des Arbeitsfeldes eines Betreuers. Äußerungen zum Tätigkeitsbereich bzw. zu verschiedenen Tätigkeitsbereichen und den Hauptschwerpunkten der Arbeit. Umfasst auch Aussagen zu Kriterien, nach denen Betreuungsfälle vom Betreuer angenommen werden; Aussagen zur Ablehnung von Fällen und Begründung der Ablehnung
12_2 Infrastruktur
Äußerungen zur Infrastruktur der Arbeitstätigkeit eines professionellen Betreuers (Vereins- und Berufsbetreuer). Aussagen zu Möglichkeiten der Aufgabendelegation (Hilfspersonal); Gestaltung des Arbeitsplatzes: Aussagen zur Organisation des Büros und zu dessen Finanzierung; Äußerungen zum Aufwand für Verwaltungsarbeit
12_3 Nebentätigkeiten
Äußerungen zur Berufstätigkeit des professionellen Betreuers (Vereins- und Berufsbetreuer). Ist die Betreuungstätigkeit die einzige Einkommensquelle; werden Nebentätigkeiten ausgeübt, welche? Oder ist das Führen von Betreuungen selbst Nebentätigkeit? Inwieweit sind Nebentätigkeiten zur Sicherung des Lebenserwerbs nötig? Inwiefern wirkt sich die Tatsache, dass der Betreuer Nebentätigkeiten oder die Betreuung selbst als Nebentätigkeit verrichtet, auf die Betreuung aus?
12_4 Konkurrenzlage
Äußerungen zur Konkurrenzlage, zur Beschaffenheit des Arbeitsmarktes für Betreuer und entsprechender wettbewerbs- bzw. erwerbssichernder Maßnahmen des professionellen Betreuers (Berufs- und Vereinsbetreuer). Gemeint sind damit Maßnahmen des Betreuers, die darauf zielen, in den Betreuerpool aufgenommen zu werden und mit Aufträgen versorgt zu werden. z.B. Wie sieht der Betreuer die Marktlage und seine Stellung darin? Wie sichert sich der Betreuer seine Marktstellung? Wer konkurriert mit wem? Was verhindert oder erschwert den Zugang? Was ist nötig, um als Betreuungsverein zu überleben? Hierzu gehören auch Aussagen zur Konkurrenz bzw. zu Spannungsfeldern zwischen den Institutionen (z.B. Betreuungsbehörde und Betreuungsverein).

D Kodierung nach „Kosten (explizit)“

13 KOSTEN (EXPLIZIT)
Die Kostenthematik ist in den Codes zur Praxis mitenthalten, sie sollte jedoch, wenn sie explizit gemacht wird, diesen Codes zugeordnet werden.
13_1 Entstehung
Äußerungen, die sich (explizit) auf die Entstehung von Kosten im Betreuungsverfahren beziehen. D.h.: wo entstehen Kosten, an welcher Station im Verfahren?
13_2 Notwendige Kosten
Äußerungen, die sich auf für notwendig erachtete Kosten beziehen. Wenn der Befragte zwar meint, dass dort Kosten anfallen, aber diese für notwendige bzw. bedeutsam erachtete Tätigkeiten, die nicht gestrichen werden sollen, anfallen.

13_3 Überflüssige Kosten
Äußerungen, die sich auf für überflüssig erachtete Kosten beziehen. Dazu gehören auch Äußerungen, die Möglichkeiten der Kostenreduktion benennen.
13_4 Anstieg der Betreuungskosten
Äußerungen, die sich auf einen (beobachteten oder nicht beobachteten) Anstieg der Betreuungskosten beziehen. Dies umfasst sowohl einen Anstieg der Betreuungsfälle überhaupt, als auch einen überproportionalen Anstieg der Kosten pro Betreuungsfall.
13_5 Prognosen
Äußerungen, die Prognosen über die weitere Entwicklung/Tendenz der Kosten – ob pro Fall, Anstieg der Fälle oder allgemein – betreffen.

D Kodierung nach „System des Betreuungsrechts“

14 SYSTEM/KERN
Äußerungen, die sich auf das Grundverständnis des Befragten des Betreuungsrechts. Dies umfasst z.B. die Thematik, inwieweit das Feld Betreuungsrecht überhaupt ein (primär) juristisches ist. Des weiteren, was als der (notwendige und erhaltenswerte) Kern des Betreuungsrechts betrachtet wird, auf den sich das Betreuungsrecht reduzieren ließe. Bezieht sich damit auf das Grundverständnis des Befragten, wofür das Betreuungsrecht da sein sollte und wie die Verfahrensbeteiligten diesen Kern idealerweise umsetzen sollten und schließt damit auch Äußerungen über abschaffenswerte Elemente des Betreuungsrechts ein. Umfasst auch Äußerungen, die sich auf das System des Betreuungsrechts insgesamt beziehen, d.h. ob das Betreuungsrecht insgesamt als Problem und damit als abschaffenswert betrachtet wird, oder als sinnvoll und damit erhaltenswert.

E Extrakode „Selbstverständnis“

15 SELBSTVERSTÄNDNIS
Äußerungen zum Selbstverständnis des Befragten. Z.B.: Sieht sich ein Richter eher als Eingangsentscheider oder als engagierter Begleiter?

F Extrakode „Kontextdaten“

16 KONTEXTDATEN
Der Kode ist eine Sammelkategorie für statistische Daten über die Beschaffenheit des Amtsgerichtsbezirks. (z.B. wie viele Betreuungsvereine hat der Bezirk usw.?)

G Kodierung nach Fallmerkmalen / Variablen

30 FALLMERKMALE
30_1 regionale Struktur
30_1_1 städtisch
30_1_2 ländlich
30_1_3 städtisch-ländlich
30_2 Kostenstruktur
Umfasst die Kosten eines Amtsgerichtsbezirks pro Einwohner im Jahre 2001 in € im Verhältnis zur Gesamtheit aller niedersächsischen Amtsgerichtsbezirke. Der Durchschnittsbereich der Kosten liegt bei einem Mittelwert von 5,11 und einer

Standardabweichung von 1,92 zwischen 3,19 und 7,03 ($3,19 < x < 7,03$)
<p>30_2_1 niedrig</p> <p>Bei niedrigen Kosten handelt es sich um eine Summe, die unterhalb des Durchschnittsbereichs der Kosten pro Einwohner 2001 liegt, d.h. unterhalb von 3,19 € pro Einwohner</p> <p>30_2_2 durchschnittlich</p> <p>Bei durchschnittlichen Kosten handelt es sich um eine Summe, die im Durchschnittsbereich der Kosten pro Einwohner 2001 liegt, d.h. zwischen 3,19 € und 7,03 € pro Einwohner</p> <p>30_2_3 hoch</p> <p>Bei hohen Kosten handelt es sich um eine Summe, die oberhalb des Durchschnittsbereichs der Kosten pro Einwohner 2001 liegt, also über 7,03 € pro Einwohner</p>
30_3 Kostenentwicklung
<p>Umfasst die Entwicklung der Kosten innerhalb eines Amtsgerichtsbezirks zwischen 1997 und 2001 im Verhältnis zur Gesamtheit Amtsgerichtsbezirke Niedersachsens. (Für die Bezirke Braunschweig, Goslar und Wolfsburg, in denen für das Jahr 1997 keine Zahlen vorlagen, wurde die Kostenentwicklung seit 1998 erhoben.) Der Durchschnittsbereich der Kostensteigerung liegt bei einem Mittelwert von 1,26 und einer Standardabweichung von 0,57 zwischen 0,69 und 1,83 ($0,69 < x < 1,83$).</p> <p>30_3_1 überdurchschnittlich gestiegen</p> <p>Die Kostensteigerung liegt oberhalb des Durchschnittsbereichs, d.h. über 183 % seit 1997 (1998)</p> <p>30_3_2 durchschnittlich gestiegen</p> <p>Die Kostensteigerung liegt innerhalb des Durchschnittsbereichs, d.h. zwischen 69 % und 183 % seit 1997 (1998).</p> <p>30_3_3 unterdurchschnittlich gestiegen</p> <p>Die Kostensteigerung liegt unterhalb des Durchschnittsbereichs, d.h. unter 69% seit 1997 (1998).</p> <p>30_3_4 relativ konstant</p> <p>Es gibt keine statistisch signifikante Kostensteigerung.</p>
30_4 Berufsgruppe
<p>30_4_1 Richter</p> <p>30_4_2 Rechtspfleger</p> <p>30_4_3 Betreuungsstelle</p> <p>30_4_4 Berufsbetreuer</p> <p>30_4_5 Vereinsbetreuer</p>
30_5 Geschlecht
<p>30_5_1 männlich</p> <p>30_5_2 weiblich</p>

30_6 Sondermerkmal

30_6_1 Rechtsvergleich (es handelt sich hierbei um Befragte, die schon vor 1992 tätig waren und damit noch das alte Vormundschaftsrecht miterlebt haben)

30_6_2 Einzelfälle (es handelt sich hierbei um Einzelfälle, die Sondermerkmale aufzuweisen haben, z.B. einzelne Amtsgerichtsbezirke mit bestimmten spezifischen Bedingungen)

III LEITFÄDEN

Leitfaden Richter

1. Kontaktaufnahme: Erläuterung des Interviewziels:

Wie Sie wissen, gibt es seit mehreren Jahren eine bundesweite Kostendebatte in Bezug auf das Betreuungsrecht. Ausgehend von dieser Debatte möchte unser Projekt sich im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums der Thematik des Betreuungsrechts, seinen Schwierigkeiten und Möglichkeiten widmen.

Wir haben dabei eine anders geartete Vorstellung von der Thematik als die bislang verwendeten Verfahren zur Ermittlung der gestiegenen Kosten im Betreuungsrecht, insbesondere im Unterschied zu der bundesweit durchgeführten Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit ihrem sehr umfangreichen Fragebogen. Bei der Beschäftigung mit dieser Problematik kommt es uns darauf an, die Praxis des 1992 neu eingeführten Betreuungsrechts bei allen damit befassten Institutionen zu untersuchen. Wir möchten anhand der unterschiedlichen Erfahrungen von Richtern, Rechtspflegern, der Betreuungsstellen und Betreuern mit der Betreuungspraxis die Frage nach der Praxistauglichkeit der Regelungen stellen und erst im zweiten Schritt die dabei entstehenden Kosten thematisieren. Das bedeutet, dass unser Ziel nicht einfach darin besteht, Kostenursachen und –steigerungen zu finden, die es zu reduzieren gilt, sondern auch darauf zu achten, an welchen Stellen es sich um notwendige und sinnvolle Kosten handelt.

Hierzu möchte ich Sie als Experten Ihres Gebietes befragen. Es handelt sich dabei nicht um ein Interview mit dem üblichen Frage-Antwort-Spiel, sondern ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, in aller Breite aus Ihrer Praxis zu berichten und Ihre Vorstellungen und Ideen zu entwickeln. Ich werde erst bei Verständnisproblemen, oder wenn ich etwas genauer wissen will, nachfragen. Dabei möchte ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Die dabei entstehenden Daten werden selbstverständlich anonymisiert.

2. Stationen der praktischen Arbeit und ihre Themen

Einleitungsfrage

Ich denke, wir können Ihre Vorstellungen am besten auf der Grundlage Ihrer konkreten Arbeit als Betreuungsrichter nachvollziehen, d.h. anhand des Prozesses Ihrer Bearbeitung eines typischen Betreuungsverfahrens. Wie kommt der Fall auf Ihren Tisch oder: Wie fängt so ein Fall eigentlich an? Und wie geht es dann weiter?

2.1 Bedürfnisse nach Betreuungen

„Wie kommt es zu einem Betreuungsverfahren?“

- Wer stellt in der Regel den Antrag?
- Welche Gründe haben die Antragsteller?
- Welches Verständnis von Betreuung haben die Antragsteller?

2.2 Erforderlichkeit

„Wie stehen Sie zu den Gründen der Antragsteller?“ „Wie gehen Sie damit um?“

- Wann bzw. für wen ist eine Betreuung Ihrer Meinung nach erforderlich?
- Was sind die Kriterien für Erforderlichkeit? Wann sind sie erfüllt?
- Was halten Sie von der Alternative der Vorsorgevollmacht?

2.3 Aufgabenkreise

"Wie bestimmen Sie die Aufgabenkreise?"

- Wer wird beauftragt mit dem ärztlichen Gutachten? Wie gehen Sie mit dem Gutachten um, was entnehmen Sie ihm?
- Wie beurteilen Sie das Gutachten als Hilfe für die Bestimmung der Aufgabenkreise?

2.5 Auswahl der Betreuer

"Wie wird der Betreuer ausgewählt?"

- Wünsche des Betroffenen
- Wünsche der Angehörigen
- Spielt bei diesen Wünschen der Kostenträger eine Rolle: Staat oder Betroffener?
- Erfordernisse, die aus dem Gutachten hervorgehen
- Sozialbericht der Betreuungsstelle

2.6 Überprüfung/Wechsel/Folgeabwicklung bezüglich Änderungen

"Wenn die Betreuung nun eingerichtet wurde, in welcher Weise bekommen Sie dann wieder mit dem Fall zu tun?"

- Funktionswahrnehmung des Richters/Verständnis über die eigene Rolle: sieht er sich eher als "Eingangsentscheider" oder eher als "engagierter Begleiter des Betroffenen"?
- Ärztliche Maßnahmen/Schutzmaßnahmen/sonstige besondere Umstände
- Veränderung der Aufgabenkreise: Erweiterung/Einschränkung
- Wechsel zwischen Berufsbetreuer und Ehrenamtlichen. Kriterien?
- Wann und warum werden Betreuungen aufgehoben? Wie geht das vor sich?

Durchgängige Frageraster

-typische versus untypische Fälle

-hinderliche versus förderliche Bedingungen

-nützliche/sinnvolle versus weniger nützliche/sinnvolle Regelungen

-früherer versus heutiger Zustand

Anmerkung

Wenn die Befragten im Rahmen Ihrer Erfahrungsberichte spontan auf kostenverursachende/- steigernde und –reduzierende Maßnahmen zu sprechen kommen, diese nicht sorgfältig sondieren; vielmehr notieren und im nächsten Themenblock wieder aufgreifen! Ggf. darauf hinweisen, dass man später nochmals genauer auf diese Frage zurückkommen wird! Ebenfalls zu diesem Zweck die als

weniger nützlich/sinnvoll betrachteten Regelungen (bei denen wir Kostenträchtigkeit vermuten) notieren, um sie evtl. im Zusammenhang von alternativen Vorstellungen für eine systematische Sondierung wieder aufgreifen zu können!

3. Thema: Kostenaspekt/Alternativen

Einstiegsfrage

Sie haben ja auf der Grundlage Ihrer Praxiserfahrungen schon Anmerkungen über weniger nützliche oder sinnvolle Regelungen gemacht, z.T. haben Sie auch schon über die Kostenfrage gesprochen. Wo sehen Sie die Hauptursachen für die Kosten?

3.1 Überproportionaler Anstieg der Betreuungskosten/der Kosten pro Fall

- Wo entstehen die Kosten hauptsächlich?
- Wo sind sie gestiegen?
- Werden sie weiter steigen?
- Wo kann man sie reduzieren?
- Wo kann/sollte man sie nicht reduzieren?

Anmerkung

Alle Fragen aus dem Unterpunkt 3.1 sollten nochmals systematisch entlang der Stationen der praktischen Arbeit sondiert werden.

3.2. Anstieg der Betreuungsfälle

- Können Sie diesen Anstieg in Ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich finden?
- Gibt es Zeitpunkte/Anlässe für einen besonders raschen Anstieg?
- Wo sehen Sie die möglichen Ursachen?
- Können Sie sich sinnvolle und zugleich kostensparende Alternativen denken?

4. Thema: Kern des Betreuungsrechts/Weitergehende Alternativen

Einstiegsfrage

Wir haben bisher sehr konkret über Ihre Praxis des Betreuungsverfahrens, über Ihrer Meinung sinnvolle und weniger sinnvolle Regelungen, über hinderliche und förderliche Bedingungen, auch über die Kostenfrage gesprochen. Mich würde nun interessieren, was Sie nunmehr schlussfolgernd als den Kern des Betreuungsrechts ansehen.

- Gibt es einen notwendigen, erhaltenswerten Kern, auf den sich das Betreuungsrecht reduzieren ließe?
- Ist hierfür eine anders gearteter praktischer Umgang notwendig
- Ist hierfür die gegenwärtige Gesetzeslage passend?

Müsste man eventuell das System des Betreuungsrechts selbst als einen Kern des Problems betrachten?

- Halten Sie das System des Betreuungsrechts insgesamt für erhaltenswert?

- Gibt es Elemente des Betreuungsrechts, die Sie unbedingt abschaffen wollen? Aus welchen Gründen? Wie müsste man dann das Betreuungsrecht sinnvollerweise verändern?
- Halten Sie das gesamte Betreuungsrecht für abschaffenswert? Warum? Was sollte stattdessen eingerichtet werden?

Leitfaden Rechtspfleger

1. Kontaktaufnahme: Erläuterung des Interviewziels:

Wie Sie wissen, gibt es seit mehreren Jahren eine bundesweite Kostendebatte in Bezug auf das Betreuungsrecht. Ausgehend von dieser Debatte möchte unser Projekt sich im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums der Thematik des Betreuungsrechts, seinen Schwierigkeiten und Möglichkeiten widmen.

Wir haben dabei eine anders geartete Vorstellung von der Thematik als die bislang verwendeten Verfahren zur Ermittlung der gestiegenen Kosten im Betreuungsrecht, insbesondere im Unterschied zu der bundesweit durchgeführten Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit ihrem sehr umfangreichen Fragebogen. Bei der Beschäftigung mit dieser Problematik kommt es uns darauf an, die Praxis des 1992 neu eingeführten Betreuungsrechts bei allen damit befassten Institutionen zu untersuchen. Wir möchten anhand der unterschiedlichen Erfahrungen von Richtern, Rechtspflegern, der Betreuungsstellen und Betreuern mit der Betreuungspraxis die Frage nach der Praxistauglichkeit der Regelungen stellen und erst im zweiten Schritt die dabei entstehenden Kosten thematisieren. Das bedeutet, dass unser Ziel nicht einfach darin besteht, Kostenursachen und -steigerungen zu finden, die es zu reduzieren gilt, sondern auch darauf zu achten, an welchen Stellen es sich um notwendige und sinnvolle Kosten handelt.

Hierzu möchte ich Sie als Experten Ihres Gebietes befragen. Es handelt sich dabei nicht um ein Interview mit dem üblichen Frage-Antwort-Spiel, sondern ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, in aller Breite aus Ihrer Praxis zu berichten und Ihre Vorstellungen und Ideen zu entwickeln. Ich werde erst bei Verständnisproblemen, oder wenn ich etwas genauer wissen will, nachfragen. Dabei möchte ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Die dabei entstehenden Daten werden selbstverständlich anonymisiert.

2. Stationen der praktischen Arbeit und ihre Themen

Einleitungsfrage

Ich denke, wir können Ihre Vorstellungen am besten auf der Grundlage Ihrer konkreten Arbeit als Rechtspfleger nachvollziehen, d.h. anhand des Prozesses Ihrer Bearbeitung eines typischen Betreuungsverfahrens. Wie kommt der Fall auf Ihren Tisch oder: Wie fängt so ein Fall eigentlich an? Und wie geht es dann weiter?

2.1 Bestell- und Auswahlpraxis (der Richter und der Betreuungsstelle)

"Wann/Wie kommt eine Betreuungsakte bei Ihnen auf den Tisch? Werden Sie bereits im Bestellungsverfahren beteiligt? Wie beurteilen Sie die Ergebnisse des bis zu Ihrer Zuständigkeit entstandenen Verfahrens?"

- Betreuungsverfahren: Antragstellung, Erforderlichkeit, Aufgabenkreise
- Informationen über die Auswahl eines Betreuers (Interessen des Richters und Interessen der Betreuungsstelle)

2.2 Beratung, Aufsicht, Genehmigungen, Rechnungslegung und Prüfung der Abrechnungen

"Wenn die Betreuung eingerichtet wurde: in welcher Weise bekommen Sie dann (wieder) mit dem Fall zu tun?"

- Verpflichtung und Unterrichtung eines Betreuers, evtl. auch Rekrutierung von Betreuern
- Genehmigungen (Wohnungen, Vermögensanlagen, -veränderungen, Ermächtigungen)
- Rechnungsprüfung:

Abrechnungen der (Berufs-) Betreuer/innen, Kontrollkriterien, Pauschalierung, Abrechnungsunterschiede, z.B. zwischen haupt- und nebenberuflichen Berufsbetreuern, Vereinsbetreuern sowie ehrenamtlichen Betreuern (bei Angehörigen, fremden Ehrenamtlichen und auch bei Vertretungsbetreuern)

- Abhängigkeit des Aufwandes und der Kosten von den Aufgabenkreisen
- Zwangsmaßnahmen (bzgl. Betreuer)
- Wie kommt es zum Wechsel von Berufs- zu ehrenamtlichen Betreuern?

Durchgängige Frageraster

- typische versus untypische Fälle
- hinderliche versus förderliche Bedingungen
- nützliche/sinnvolle versus weniger nützliche/sinnvolle Regelungen
- früher versus heute

Anmerkungen

Der Verlauf der Kostenentstehung ist ein Schwerpunkt bei der Befragung der Rechtspfleger.

Die als weniger nützlich/sinnvoll betrachteten Regelungen (bei denen wir Kostenträchtigkeit vermuten) notieren, um sie evtl. im Zusammenhang von alternativen Vorstellungen für eine systematische Sondierung wieder aufgreifen zu können! Bei den Rechtspflegern steht aufgrund des thematischen Schwerpunktes bei der Abrechnungspraxis der Berufsbetreuer kostenverursachende/- steigernde und - reduzierende Maßnahmen bereits in Punkt 2.2 im Zentrum.

3. Thema: Kostenaspekt/Alternativen

Einstiegsfrage

Sie haben ja auf der Grundlage Ihrer Praxiserfahrungen schon Anmerkungen über weniger nützliche oder sinnvolle Regelungen gemacht, z.T. haben Sie auch schon über die Kostenfrage gesprochen. Wo sehen Sie die Hauptursachen für die Kosten (insbes. betr. Vergütungen)?

3.1 Überproportionaler Anstieg der Betreuungskosten/der Kosten pro Fall

- Wo entstehen die Kosten hauptsächlich?
- Wo sind sie gestiegen?
- Werden Sie weiter steigen?
- Wo kann man sie reduzieren?
- Wo kann/sollte man sie nicht reduzieren?

- Würden Sie mit der bisherigen Praxis brechen, wenn eine umfassende Übertragung auf Rechtspfleger erfolgen würde? Ggf. wie/was/warum?

Anmerkung:

Alle Fragen aus dem Unterpunkt 3.1 sollten nochmals systematisch entlang der Stationen der praktischen Arbeit sondiert werden.

3.2. Anstieg der Betreuungsfälle

- Können Sie diesen Anstieg in Ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich finden?
- Gibt es Zeitpunkte/Anlässe für einen besonders raschen Anstieg?
- Wo sehen Sie die möglichen Ursachen?
- Können Sie sich sinnvolle und zugleich kostensparende Alternativen denken?

4. Thema: Kern des Betreuungsrechts/Weitergehende Alternativen**Einstiegsfrage**

"Sie haben bisher sehr konkret über alternative Handlungsmöglichkeiten innerhalb des Betreuungsverfahrens oder über Alternativen zur Verhinderung von Betreuungsverfahren berichtet. Mich würde nun umgekehrt interessieren, was sie als den zentralen, den wichtigen Kern des Betreuungsrechts ansehen."

- Gibt es einen notwendigen erhaltenswerten Kern, auf den sich das Betreuungsrecht reduzieren ließe? (Gibt es da was Greifbares?) Worin besteht dieser?
- Inwieweit ist dieser Kern mit der aktuellen Gesetzeslage vereinbar? (Gesetzesänderung oder neuer praktischer Umgang)
- Ist die Verbindung des Betreuungsrechts mit dem Vormundschaftsrecht angemessen/förderlich/störend?

"Mich würde außerdem noch interessieren, ob und inwiefern sie das Kontroll- und Vergütungssystem selbst als einen Kern des Problems betrachten."

- Halten Sie das System des Betreuungsrechts insgesamt für erhaltenswert? Inwiefern?
- Gibt es Elemente des Betreuungsrechts (ggf. auch: des dafür anwendbaren Vormundschaftsrechtes), die Sie unbedingt abschaffen wollen? Aus welchen Gründen? Wie müsste man dann das Betreuungsrecht sinnvollerweise verändern?
- Halten Sie das gesamte Betreuungsrecht für abschaffenswert? Warum? Was sollte stattdessen eingerichtet werden?

5. Informationsfragen

Zum Abschluss bitte noch zwei Informationsfragen:

1. Wie hoch ist der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer (Angehörige und fremde Ehrenamtliche), die die Aufwandspauschale geltend machen? (Tendenz?)
2. Wie hoch ist der Anteil mittelloser Betreuer? (Tendenz?)

Leitfaden Betreuungsbehörde

1. Kontaktaufnahme: Erläuterung des Interviewziels:

Wie Sie wissen, gibt es seit mehreren Jahren eine bundesweite Kostendebatte in Bezug auf das Betreuungsrecht. Ausgehend von dieser Debatte möchte unser Projekt sich im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums der Thematik des Betreuungsrechts, seinen Schwierigkeiten und Möglichkeiten widmen.

Wir haben dabei eine anders geartete Vorstellung von der Thematik als die bislang verwendeten Verfahren zur Ermittlung der gestiegenen Kosten im Betreuungsrecht, insbesondere im Unterschied zu der bundesweit durchgeführten Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit ihrem sehr umfangreichen Fragebogen. Bei der Beschäftigung mit dieser Problematik kommt es uns darauf an, die Praxis des 1992 neu eingeführten Betreuungsrechts bei allen damit befassten Institutionen zu untersuchen. Wir möchten anhand der unterschiedlichen Erfahrungen von Richtern, Rechtspflegern, der Betreuungsstellen und Betreuern mit der Betreuungspraxis die Frage nach der Praxistauglichkeit der Regelungen stellen und erst im zweiten Schritt die dabei entstehenden Kosten thematisieren. Das bedeutet, dass unser Ziel nicht einfach darin besteht, Kostenursachen und -steigerungen zu finden, die es zu reduzieren gilt, sondern auch darauf zu achten, an welchen Stellen es sich um notwendige und sinnvolle Kosten handelt.

Hierzu möchte ich Sie als Experten Ihres Gebietes befragen. Es handelt sich dabei nicht um ein Interview mit dem üblichen Frage-Antwort-Spiel, sondern ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, in aller Breite aus Ihrer Praxis zu berichten und Ihre Vorstellungen und Ideen zu entwickeln. Ich werde erst bei Verständnisproblemen, oder wenn ich etwas genauer wissen will, nachfragen. Dabei möchte ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Die dabei entstehenden Daten werden selbstverständlich anonymisiert.

2. Stationen der praktischen Arbeit und ihre Themen

Einleitungsfrage

Ich denke, wir können Ihre Vorstellungen am besten auf Grundlage Ihrer konkreten Arbeit nachvollziehen, d.h. anhand des Prozesses Ihrer Bearbeitung eines typischen Betreuungsfalls. Wie kommt ein solcher Fall zu Ihnen, bzw. wann bekommen Sie das erste Mal mit einem Betreuungsfall zu tun? Wie fängt so ein Fall eigentlich an? Wie geht es dann weiter?

2.1 Bedürfnisse nach Betreuungen

"Wie kommt es zu einem Betreuungsverfahren?"

- Wer stellt in der Regel den Antrag / Von wem kommt die Anregung?
- Welche Gründe haben die Antragsteller/Anregenden?
- Welches Verständnis von Betreuung haben die Antragsteller?
- Regen Sie als Betreuungsstelle selbst Betreuungen an? Wann und warum?

"Wann bzw. wie bekommen Sie als Betreuungsstelle im Verfahren mit dem Fall zu tun? Was ist vorher schon gelaufen?"

2.2 Sozialbericht/Betreuerauswahl

“Was soll der Sozialbericht leisten?”

“Wie erstellen Sie den Sozialbericht?”

“Wie wird der Betreuer ausgewählt?”

- Erfordernisse, die aus dem Gutachten hervorgehen
- Wünsche der Betroffenen
- Wünsche der Angehörigen
- Erfordernisse, die sich aus sozialen Verhältnisse des Betroffenen ergeben
- Eigene Kriterien bzgl. Betreuerauswahl

2.3 Unterpunkt Betreuerpool

"Woher kommen die Betreuer, die Sie vorschlagen? Wie kommt Ihr "Betreuerpool" zustande?"

- Zusammensetzung des Pools (Selbständige, Ehrenamtliche, Vereins- und Behördenbetreuer)
- Bewerbung von Betreuern: Wer bewirbt sich?
- Qualifikation?
- Anwerbung von Betreuern/Ehrenamtlichen
- Kriterien, nach denen Betreuer in den Pool aufgenommen werden
- Wie Aufnahme? Ersteinstellung ? Kriterien des Richters?

2.4 Folgeabwicklung

"Wenn Sie den Sozialbericht erstellt haben und die Betreuung nun eingerichtet wurde, wie geht es dann weiter? In welcher Weise bekommen Sie mit dem Fall wieder zu tun?"

- Einführung und Begleitung des Betreuers
- Jährliche Mitteilung des Berufs- (und Vereinsbetreuers): Was kann der jährlichen Mitteilung entnommen werden? (Zahl der Betreuungen und Geldbetrag insges.)
- Ärztliche Maßnahmen/Schutzmaßnahmen/sonstige besondere Umstände
- Veränderung der Aufgabenkreise: Erweiterung/Einschränkung
- Wechsel zwischen Berufsbetreuer und Ehrenamtlichen. Anlässe und Kriterien?
- Vollzugshilfe

Durchgängige Frageraster

- -typische versus untypische Fälle
- -hinderliche versus förderliche Bedingungen
- -nützliche/sinnvolle versus weniger nützliche/sinnvolle Regelungen
- -früherer versus heutiger Zustand

Anmerkung

Wenn die Befragten im Rahmen Ihrer Erfahrungsberichte spontan auf kostenverursachende/- steigernde und -reduzierende Maßnahmen zu sprechen kommen, diese nicht sorgfältig sondieren; vielmehr notieren und im nächsten Themenblock wieder aufgreifen! Ggf. darauf hinweisen, dass man später nochmals genauer auf diese Frage zurückkommen wird! Ebenfalls zu diesem Zweck die als weniger nützlich/sinnvoll betrachteten Regelungen (bei denen wir Kostenträchtigkeit vermuten) notieren, um sie evtl. im Zusammenhang von alternativen Vorstellungen für eine systematische Sondierung wieder aufgreifen zu können!

3. Thema: Kostenaspekt/Alternativen

Einstiegsfrage

Sie haben ja auf der Grundlage Ihrer Praxiserfahrungen schon Anmerkungen über weniger nützliche oder sinnvolle Regelungen gemacht, z.T. haben Sie auch schon über die Kostenfrage im Betreuungsbereich gesprochen. Wo sehen Sie die Hauptursachen für die Kosten, die durch die Betreuung für die Justizhaushalte anfallen?

(Achtung: Im Interviewpunkt 3 muss darauf geachtet werden, dass über die in der Einstiegsfrage definierten Kosten gesprochen wird, da es unterschiedliche Bedeutungen des Begriffs Kosten gibt.

Auch die Betreuungsstelle hat Finanzierungs- = Kostenprobleme. Die sind hier nicht gemeint. Hier geht es um die Kosten für die Justizhaushalte für Betreuer etc., nicht um die Kosten für die Kommunen.)

3.1 Überproportionaler Anstieg der Betreuungskosten/der Kosten pro Fall

- Wo entstehen die Kosten hauptsächlich?
- Wo sind sie gestiegen?
- Werden sie weiter steigen?
- Wo kann man sie reduzieren?
- Wo kann/sollte man sie nicht reduzieren?

Anmerkung:

Alle Fragen aus dem Unterpunkt 3.1 sollten nochmals systematisch entlang der Stationen der praktischen Arbeit sondiert werden.

3.2. Anstieg der Betreuungsfälle

- Können Sie diesen Anstieg in Ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich finden?
- Gibt es Zeitpunkte/Anlässe für einen besonders raschen Anstieg?
- Wo sehen Sie die möglichen Ursachen?
- Können Sie sich sinnvolle und zugleich kostensparende Alternativen denken?

4. Thema: Kern des Betreuungsrechts/Weitergehende Alternativen

Einstiegsfrage

Sie haben bisher sehr konkret über alternative Handlungsmöglichkeiten innerhalb des Betreuungsverfahrens oder über Alternativen zur Verhinderung von Betreuungsverfahren berichtet. Mich würde nun umgekehrt interessieren, was sie als den zentralen, den wichtigen Kern des Betreuungsrechts ansehen.

- Gibt es einen notwendigen Kern, auf den sich das Betreuungsrecht reduzieren ließe? (Gibt es da was Greifbares?)
- Worin besteht dieser?
- Inwieweit ist dieser Kern mit der aktuellen Gesetzeslage vereinbar? (Gesetzesänderung oder praktischer Umgang)

Mich würde außerdem noch interessieren, ob und inwiefern Sie das System des Betreuungsrechts selbst als einen Kern des Problems betrachten.

- Halten Sie das System des Betreuungsrechts insgesamt für erhaltenswert?
- Gibt es Elemente des Betreuungsrechts, die Sie unbedingt abschaffen wollen? Aus welchen Gründen?
- Wie müsste man dann das Betreuungsrecht sinnvollerweise verändern?
- Halten Sie das gesamte Betreuungsrecht für abschaffenswert? Warum? Was sollte stattdessen eingerichtet werden?

5. Informationsfragen

Zum Abschluss bitte noch einige Informationsfragen:

5.1 Wie groß ist der Kreis der Berufsbetreuer (Anzahl, Tendenz)?

5.2 Wie groß ist die Anzahl der Ehrenamtlichen?

5.3 Erfolgen Zuschüsse an Betreuungsvereine?

5.4 Personelle Ausstattung der Betreuungsstelle (Anzahl, Tendenz)?

Leitfaden Vereinsbetreuer

Kontaktaufnahme: Erläuterung des Interviewziels:

Wie Sie wissen, gibt es seit mehreren Jahren eine bundesweite Kostendebatte in Bezug auf das Betreuungsrecht. Ausgehend von dieser Debatte möchte unser Projekt sich im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums der Thematik des Betreuungsrechts, seinen Schwierigkeiten und Möglichkeiten widmen.

Wir haben dabei eine anders geartete Vorstellung von der Thematik als die bislang verwendeten Verfahren zur Ermittlung der gestiegenen Kosten im Betreuungsrecht, insbesondere im Unterschied zu der bundesweit durchgeführten Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit ihrem sehr umfangreichen Fragebogen. Bei der Beschäftigung mit dieser Problematik kommt es uns darauf an, die Praxis des 1992 neu eingeführten Betreuungsrechts bei allen damit befassten Institutionen zu untersuchen. Wir möchten anhand der unterschiedlichen Erfahrungen von Richtern, Rechtspflegern, der Betreuungsstellen und Betreuern mit der Betreuungspraxis die Frage nach der Praxistauglichkeit der Regelungen stellen und erst im zweiten Schritt die dabei entstehenden Kosten thematisieren. Das bedeutet, dass unser Ziel nicht einfach darin besteht, Kostenursachen und -steigerungen zu finden, die es zu reduzieren gilt, sondern auch darauf zu achten, an welchen Stellen es sich um notwendige und sinnvolle Kosten handelt.

Hierzu möchte ich Sie als Experten Ihres Gebietes befragen. Es handelt sich dabei nicht um ein Interview mit dem üblichen Frage-Antwort-Spiel, sondern ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, in aller Breite aus Ihrer Praxis zu berichten und Ihre Vorstellungen und Ideen zu entwickeln. Ich werde erst bei Verständnisproblemen, oder wenn ich etwas genauer wissen will, nachfragen. Dabei möchte ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Die dabei entstehenden Daten werden selbstverständlich anonymisiert.

2. Stationen der praktischen Arbeit und ihre Themen

Einleitungsfrage

Ich denke, wir können Ihre Vorstellungen am besten auf der Grundlage Ihrer konkreten Arbeit als Betreuer nachvollziehen, d.h. anhand des Prozesses Ihrer Bearbeitung eines typischen Betreuungsfalls. An welcher Stelle des Betreuungsverfahrens setzt ihre Arbeit ein? Und wie geht es dann weiter?

2.1 Arbeitsaufträge

"Wie bekommen Sie einen Betreuungsfall vermittelt? Was ist vorher schon gelaufen?"

- Betreuungsverfahren: Antragstellung, Erforderlichkeit, Aufgabenkreise
- Betreuungsstelle
- Richter
- andere Stellen (welche?)
- Eilbedürftigkeit des Falls
- Aus welchen Gründen werden Sie ausgewählt/vorgeschlagen?

"Wie bzw. nach welchen Kriterien entscheiden Sie, ob Sie den Fall annehmen oder nicht?"

- Behinderungsbild oder Krankheit des Betroffenen
- Aufgabenkreise
- Wo liegt Ihr Hauptarbeitsfeld?
- Arbeitsbelastung insgesamt
- Leichtigkeit/Schwere/Eilbedürftigkeit des Falls
- Welche Fälle würden Sie generell ablehnen?

2.2 Einführung in die Aufgaben

"Wo bzw. wie erhalte Sie den Schwerpunkt der benötigten Informationen?"

- Welchen Quellen nutzen Sie / Aufwand?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Einführungsgespräch durch Rechtspfleger?

2.3 Führen von Betreuungen

"Wie sieht Ihr Arbeitsalltag aus?" "Was sind gute, was sind eher ungünstige Fälle?"

- Schwerpunkte der Arbeit
- Wie ist Ihre Arbeitsstelle organisiert /nutzen Sie Hilfskräfte?
- Aufwand für Verwaltungsarbeit / bei vormundschaftsgerichtlichen Genehmigungen
- Ärztliche Maßnahmen/Schutzmaßnahmen/sonstige besondere Umstände
- Ergeben sich Erschwernisse aus der gespaltenen Zuständigkeit im Gericht?
- Zusammenarbeit mit Betreuungsbehörde: Unterstützung,
- Zusammenarbeit mit Dritten (Banken, Heimen,...)
- Rechnungslegungen
- Abrechnung
- Haben Sie Erfahrungen mit dem Einsatz von Ehrenamtlichen (Mischbestellungen)?

2.4 Querschnittsaufgaben / Mitarbeiter

- Anwerbung / Schulung und Beratung Ehrenamtlicher
- Kriterien nach denen Betreuer aufgenommen werden
- Zusammensetzung des Pools
- Werbung für Vorsorgevollmacht und Betreuungsverfügung

Unterpunkt Mitarbeiter

" Wie kommen Sie als Betreuungsverein an ihre Mitarbeiter?"

- Wer bewirbt sich als Vereinsbetreuer? Qualifikation?
- Findet ein Erfahrungsaustausch zwischen den Vereinsmitarbeitern statt?

2.5 Erlöse und Zuwendungen

"Wie gestaltet sich die Ertragslage für den Betreuungsverein?"

- Was ist nötig, um als Betreuungsverein zu überleben?
- Wodurch/Wie ist die Kostenstruktur des Vereins geprägt?
- Wie gestaltet sich Ihr Einkommen als Vereinsbetreuer?
- Maßnahmen zur Sicherung einer ertragssichernden Auftragslage
- Welche Landes- und Kommunalzuwendungen erhält der Verein?
- Honorarabrechnung (Pauschal/ nach Einzelfall)

2.5 Veränderung der Aufgabenkreise/Wechsel

"Was kann sich im Laufe einer Betreuung verändern und wie gehen Sie damit um? Wie geht die Betreuung dann weiter?"

- Veränderung der Aufgabenkreise. Gründe?
- Anträge auf Erweiterung/Eingrenzung
- Wechsel des Betreuers
- Reaktion des Gerichts auf diese Anträge

"Unter welchen Umständen wird eine Betreuung beendet?"

Durchgängige Frageraster

- -typische versus untypische Fälle
- -hinderliche versus förderliche Bedingungen
- -nützliche/sinnvolle versus weniger nützliche/sinnvolle Regelungen
- -früher versus heute

Anmerkung

Wenn die Befragten im Rahmen Ihrer Erfahrungsberichte spontan auf kostenverursachende/- steigernde und -reduzierende Maßnahmen zu sprechen kommen, diese nicht sorgfältig sondieren; vielmehr notieren und im nächsten Themenblock wieder aufgreifen! Ggf. darauf hinweisen, dass man später nochmals genauer auf diese Frage zurückkommen wird! Ebenfalls zu diesem Zweck die als weniger nützlich/sinnvoll betrachteten Regelungen (bei denen wir Kostenträchtigkeit vermuten) notieren, um sie evtl. im Zusammenhang von alternativen Vorstellungen für eine systematische Sondierung wieder aufgreifen zu können!

3. Thema: Kostenaspekt/Alternativen

Einstiegsfrage

Sie haben ja auf der Grundlage Ihrer Praxiserfahrungen schon Anmerkungen über weniger nützliche oder sinnvolle Regelungen gemacht, z.T. haben Sie auch schon

über die Erlös-/Kostenfrage gesprochen. Wo sehen Sie die Hauptursache für die Kosten?

3.1. Überproportionaler Anstieg der Betreuungskosten/der Kosten pro Fall

- Wo entstehen die Kosten hauptsächlich?
- Wo sind sie gestiegen?
- Wo kann man sie reduzieren?
- Wo kann/sollte man sie nicht reduzieren? Was ist der notwendige Kern, ohne den Sie Ihre Arbeit einstellen würden/müssten?
- Gibt es Probleme betr. Hilfspersonal?

Alle diese Fragen sollten nochmals systematisch entlang der Stationen der praktischen Arbeit sondiert werden.

3.2. Anstieg der Betreuungsfälle

- Können Sie diesen Anstieg in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich finden?
- Gibt es Zeitpunkte/Anlässe für einen besonders raschen Anstieg?
- Wo sehen Sie die möglichen Ursachen?
- Können Sie sich sinnvolle und zugleich kostensparende Alternativen denken?

4. Thema: Kern des Betreuungsrechts/Weitergehende Alternativen

Einstiegsfrage

Wir haben bisher sehr konkret über Ihre Praxis, über Ihrer Meinung nach sinnvolle und weniger sinnvolle Regelungen, über hinderliche und förderliche Bedingungen, auch über die Erlös-/Kostenfrage gesprochen. Mich würde nun interessieren, was Sie nunmehr schlussfolgernd als den Kern des Betreuungsrechts ansehen.

- Gibt es einen notwendigen, erhaltenswerten Kern, auf den sich das Betreuungsrecht reduzieren ließe?
- Ist hierfür ein anders gearteter praktischer Umgang notwendig
- Ist hierfür die gegenwärtige Gesetzeslage passend?

Müsste man eventuell das System des Betreuungsrechts selbst als einen Kern des Problems betrachten?

- Halten Sie das System des Betreuungsrechts insgesamt für erhaltenswert?
- Gibt es Elemente des Betreuungsrechts, die Sie unbedingt abschaffen wollen? Aus welchen Gründen? Wie müsste man dann das Betreuungsrecht sinnvollerweise verändern?
- Halten Sie das gesamte Betreuungsrecht für abschaffenswert? Warum? Was sollte stattdessen eingerichtet werden?

Leitfaden Berufsbetreuer

1. Kontaktaufnahme: Erläuterung des Interviewziels:

Wie Sie wissen, gibt es seit mehreren Jahren eine bundesweite Kostendebatte in Bezug auf das Betreuungsrecht. Ausgehend von dieser Debatte möchte unser Projekt sich im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums der Thematik des Betreuungsrechts, seinen Schwierigkeiten und Möglichkeiten widmen.

Wir haben dabei eine anders geartete Vorstellung von der Thematik als die bislang verwendeten Verfahren zur Ermittlung der gestiegenen Kosten im Betreuungsrecht, insbesondere im Unterschied zu der bundesweit durchgeführten Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit ihrem sehr umfangreichen Fragebogen. Bei der Beschäftigung mit dieser Problematik kommt es uns darauf an, die Praxis des 1992 neu eingeführten Betreuungsrechts bei allen damit befassten Institutionen zu untersuchen. Wir möchten anhand der unterschiedlichen Erfahrungen von Richtern, Rechtspflegern, der Betreuungsstellen und Betreuern mit der Betreuungspraxis die Frage nach der Praxistauglichkeit der Regelungen stellen und erst im zweiten Schritt die dabei entstehenden Kosten thematisieren. Das bedeutet, dass unser Ziel nicht einfach darin besteht, Kostenursachen und -steigerungen zu finden, die es zu reduzieren gilt, sondern auch darauf zu achten, an welchen Stellen es sich um notwendige und sinnvolle Kosten handelt.

Hierzu möchte ich Sie als Experten Ihres Gebietes befragen. Es handelt sich dabei nicht um ein Interview mit dem üblichen Frage-Antwort-Spiel, sondern ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, in aller Breite aus Ihrer Praxis zu berichten und Ihre Vorstellungen und Ideen zu entwickeln. Ich werde erst bei Verständnisproblemen, oder wenn ich etwas genauer wissen will, nachfragen. Dabei möchte ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Die dabei entstehenden Daten werden selbstverständlich anonymisiert.

2. Stationen der praktischen Arbeit und ihre Themen

Einleitungsfrage

Ich denke, wir können Ihre Vorstellungen am besten auf der Grundlage Ihrer konkreten Arbeit als Betreuer nachvollziehen, d.h. anhand des Prozesses Ihrer Bearbeitung eines typischen Betreuungsfalls. An welcher Stelle des Betreuungsverfahrens setzt ihre Arbeit ein? Und wie geht es dann weiter?

2.1 Arbeitsaufträge

"Wie bekommen Sie einen Betreuungsfall vermittelt? Was ist vorher schon gelaufen?"

- Betreuungsverfahren: Antragstellung, Erforderlichkeit, Aufgabenkreise
- Betreuungsstelle
- Richter
- andere Stellen (welche?)
- Eilbedürftigkeit des Falls

"Wie bzw. nach welchen Kriterien entscheiden Sie, ob Sie den Fall annehmen oder nicht?"

- Behinderungsbild oder Krankheit des Betroffenen
- Aufgabenkreise
- Wo liegt Ihr Hauptarbeitsfeld?
- Arbeitsbelastung insgesamt
- Leichtigkeit/Schwere des Falls
- Welche Fälle würden Sie generell ablehnen?

2.2 Einführung in die Aufgaben

"Wo bzw. wie erhalten Sie den Schwerpunkt der benötigten Informationen?"

- Welchen Quellen nutzen Sie / Aufwand?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Einführungsgespräch durch Rechtspfleger?

2.3 Führen von Betreuungen

"Wie sieht Ihr Arbeitsalltag aus?" "Was sind gute, was sind eher ungünstige Fälle?"

- Schwerpunkte der Arbeit
- Wie ist Ihr Büro organisiert /nutzen Sie Hilfskräfte?
- Aufwand für Verwaltungsarbeit / bei vormundschaftsgerichtlichen Genehmigungen
- Ärztliche Maßnahmen/Schutzmaßnahmen/sonstige besondere Umstände
- Ergeben sich Erschwernisse aus der gespaltenen Zuständigkeit im Gericht?
- Zusammenarbeit mit Betreuungsbehörde: Unterstützung, Fortbildung
- Zusammenarbeit mit Dritten (Banken, Heimen,...)
- Rechnungslegungen
- Abrechnung
- Haben Sie Erfahrungen mit dem Einsatz von Ehrenamtlichen (Mischbestellungen)?

2.4 Honorar

"Wie gestaltet sich Ihr Einkommen als Berufsbetreuer?"

- Was ist nötig, um als Betreuer zu überleben, Erfolg zu haben?
- Wodurch/Wie ist die eigenen Kostenstruktur geprägt?
- Maßnahmen zur Sicherung einer erwerbssichernden Auftragslage
- Nebentätigkeiten
- Honorarabrechnung (Pauschal/ nach Einzelfall)

2.5 Veränderung der Aufgabenkreise/Wechsel

"Was kann sich im Laufe einer Betreuung verändern und wie gehen Sie damit um? Wie geht die Betreuung dann weiter?"

- Veränderung der Aufgabenkreise. Gründe?
- Anträge auf Erweiterung/Eingrenzung
- Wechsel des Betreuers
- Reaktion des Gerichts auf diese Anträge

„Unter welchen Umständen wird eine Betreuung beendet?“

Durchgängige Frageraster

-typische versus untypische Fälle

-hinderliche versus förderliche Bedingungen

-nützliche/sinnvolle versus weniger nützliche/sinnvolle Regelungen

-früher versus heute

Anmerkung

Wenn die Befragten im Rahmen Ihrer Erfahrungsberichte spontan auf kostenverursachende/- steigernde und -reduzierende Maßnahmen zu sprechen kommen, diese nicht sorgfältig sondieren; vielmehr notieren und im nächsten Themenblock wieder aufgreifen! Ggf. darauf hinweisen, dass man später nochmals genauer auf diese Frage zurückkommen wird! Ebenfalls zu diesem Zweck die als weniger nützlich/sinnvoll betrachteten Regelungen (bei denen wir Kostenträchtigkeit vermuten) notieren, um sie evtl. im Zusammenhang von alternativen Vorstellungen für eine systematische Sondierung wieder aufgreifen zu können!

3. Thema: Kostenaspekt/Alternativen

Einstiegsfrage

Sie haben ja auf der Grundlage Ihrer Praxiserfahrungen schon Anmerkungen über weniger nützliche oder sinnvolle Regelungen gemacht, z.T. haben Sie auch schon über die Erlös-/Kostenfrage gesprochen. Wo sehen Sie die Hauptursache für die Kosten?

3.1. Überproportionaler Anstieg der Betreuungskosten/der Kosten pro Fall

- Wo entstehen die Kosten hauptsächlich?
- Wo sind sie gestiegen?
- Wo kann man sie reduzieren?
- Wo kann/sollte man sie nicht reduzieren? Was ist der notwendige Kern, ohne den Sie Ihre Arbeit einstellen würden/müssten?
- Gibt es Probleme betr. Hilfspersonal?

Alle diese Fragen sollten nochmals systematisch entlang der Stationen der praktischen Arbeit sondiert werden.

3.2. Anstieg der Betreuungsfälle

- Können Sie diesen Anstieg in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich finden?

- Gibt es Zeitpunkte/Anlässe für einen besonders raschen Anstieg?
- Wo sehen Sie die möglichen Ursachen?
- Können Sie sich sinnvolle und zugleich kostensparende Alternativen denken?

4. Thema: Kern des Betreuungsrechts/Weitergehende Alternativen

Einstiegsfrage

Wir haben bisher sehr konkret über Ihre Praxis, über Ihrer Meinung nach sinnvolle und weniger sinnvolle Regelungen, über hinderliche und förderliche Bedingungen, auch über die Erlös-/Kostenfrage gesprochen. Mich würde nun interessieren, was Sie nunmehr schlussfolgernd als den Kern des Betreuungsrechts ansehen.

- Gibt es einen notwendigen, erhaltenswerten Kern, auf den sich das Betreuungsrecht reduzieren ließe?
- Ist hierfür ein anders gearteter praktischer Umgang notwendig
- Ist hierfür die gegenwärtige Gesetzeslage passend?

Müsste man eventuell das System des Betreuungsrechts selbst als einen Kern des Problems betrachten?

- Halten Sie das System des Betreuungsrechts insgesamt für erhaltenswert?
- Gibt es Elemente des Betreuungsrechts, die Sie unbedingt abschaffen wollen? Aus welchen Gründen? Wie müsste man dann das Betreuungsrecht sinnvollerweise verändern?
- Halten Sie das gesamte Betreuungsrecht für abschaffenswert? Warum? Was sollte stattdessen eingerichtet werden?